




3 1761 11632988 9





Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116329889>













Third Session  
Thirty-fourth Parliament 1991-92  
**SENATE OF CANADA**

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

## **Legal and Constitutional Affairs**

*Chairman:*  
The Honourable NATHAN NURGITZ

Monday, June 1, 1992

**Issue No. 18**

**First and last Proceedings on:**  
Bill C-77, An Act to amend the  
National Defence Act

**Third Proceedings on:**  
Bill S-8, An Act to regulate the  
manufacture and importation of motor  
vehicles and motor vehicle equipment  
to reduce the risk of death, injury  
and damage to property and the  
environment

**First Proceedings on:**  
Bill C-67, An Act to suspend the  
operation of the Electoral Boundaries  
Readjustment Act

**INCLUDING:**  
Fourteenth Report of the Committee on  
Bill C-77

**WITNESSES:**  
(see back cover)

Troisième session de la  
trente-quatrième législature 1991-1992

**SÉNAT DU CANADA**

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

## **Affaires juridiques et constitutionnelles**

*Président:*  
L'honorable NATHAN NURGITZ

Le lundi 1<sup>er</sup> juin 1992

**Fascicule n° 18**

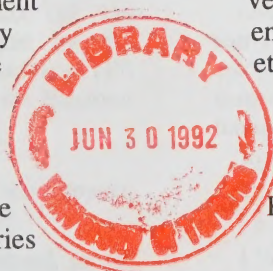
**Premier et dernier fascicule concernant:**  
Projet de loi C-77, Loi modifiant la  
Loi sur la défense nationale

**Troisième fascicule concernant:**  
Projet de loi S-8, Loi régissant la  
fabrication et l'importation des  
véhicules et équipements automobiles  
en vue de limiter les risques de mort  
et de dommages corporels, matériels  
et environnementaux

**Premier fascicule concernant:**  
Projet de loi C-67, Loi suspendant  
l'application de la Loi sur la  
révision des limites des  
circonscriptions électorales

**Y COMPRIS:**  
Quatorzième Rapport du Comité sur le  
projet de loi C-77

**TÉMOINS:**  
(voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Senator Nathan Nurgitz, *Chairman*

The Honourable Senator Richard J. Stanbury, *Deputy  
Chairman*

and

The Honourable Senators:

Berntson	*Frith (or Molgat)
Beaudoin	Hastings
Bonnell	Keon
DeWare	Lewis
Di Nino	*Murray (or Lynch-Staunton)
Doyle	Neiman

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET  
CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable sénateur Nathan Nurgitz

*Vice-président:* L'honorable sénateur Richard J. Stanbury

et

Les honorables sénateurs:

Berntson	*Frith (ou Molgat)
Beaudoin	Hastings
Bonnell	Keon
DeWare	Lewis
Di Nino	*Murray (ou Lynch-Staunton)
Doyle	Neiman

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Published under authority of the Senate by the  
Queen's Printer for Canada

Available from Canada Communication Group — Publishing,  
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par  
l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,  
Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9



**ORDERS OF REFERENCE**

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate*, Thursday, May 21, 1992:

“Resuming the debate on the motion of the Honourable Senator Phillips, seconded by the Honourable Senator Kinsella, for the second reading of Bill C-77, An Act to amend the National Defence Act.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Phillips moved, seconded by the Honourable Senator Lynch-Staunton that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.”

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate*, Thursday, May 7, 1992:

“The Honourable Senator Lynch-Staunton moved, seconded by the Honourable Senator Doyle:

That Bill S-8, An Act to regulate the manufacture and importation of motor vehicles and motor vehicle equipment to reduce the risk of death, injury and damage to property and the environment, which was referred to the Standing Committee on Transport and Communications, be withdrawn from the said Committee and referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.”

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate*, Thursday, May 14, 1992:

“Resuming the debate on the motion of the Honourable Senator Forrestall, seconded by the Honourable Senator Kelly, for the second reading of Bill C-67, An Act to suspend the operation of the Electoral Boundaries Readjustment Act.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Murray, P.C. moved, seconded by the Honourable Senator Lynch-Staunton that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.”

**ORDRES DE RENVOI**

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 21 mai 1992:

«Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Phillips, appuyée par l'honorable sénateur Kinsella, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-77, Loi modifiant la Loi sur la défense nationale.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Phillips propose, appuyé par l'honorable sénateur Lynch-Staunton, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 7 mai 1992:

«L'honorable sénateur Lynch-Staunton propose, appuyé par l'honorable sénateur Doyle,

Que le projet de loi S-8, Loi régissant la fabrication et l'importation des véhicules et équipements automobiles en vue de limiter les risques de mort et de dommages corporels, matériels et environnementaux, qui a été déféré au Comité sénatorial permanent des transports et des communications, soit retiré dudit Comité et déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 14 mai 1992:

«Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Forrestall, appuyée par l'honorable sénateur Kelly, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-67, Loi suspendant l'application de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Murray C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Lynch-Staunton, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Gordon Barnhart

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

MONDAY, JUNE 1, 1992  
(22)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 12:08 p.m. in room 256-S of the Centre Block, the Honourable Nathan Nurgitz presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators DeWare, Doyle, Hastings, Lewis, Neiman, Nurgitz and Stanbury. (7)

*In attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Also in attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Ms. Mollie Dunsmuir, Research Officer.

*Witnesses:*

*From the Department of National Defence:*

Captain Fred Blair, Deputy Judge Advocate General  
—Litigation;

Colonel R. H. McDonald, Deputy Judge Advocate General  
—Legislation.

*From the Canadian Association of Japanese Auto Dealers:*

Mr. Brian Caldwell, Executive Director;

Mr. Michael B. Edmonds, Director—Public Affairs.

*From STOP Inc.:*

Mr. Bruce Walker, Research Director.

*From the Canada Safety Council:*

Mr. Jack A. Smith, General Manager, Programs;

Mr. Raynald Marchand, Chief, Traffic, Safety and Training.

*From the Association of International Automobile Manufacturers of Canada:*

Mr. William Collins, Assistant Manager of Government Affairs/Legal Affairs—Suzuki Canada;

Mr. Adrian Bradford, Associate Executive Director (AIAMC);

Mr. William Casey, MP.

*From the Privy Council Office:*

Mrs. Ann Margaret Bloodworth, Assistant Secretary to the Cabinet (Legislation and House Planning).

*From Elections Canada:*

Mr. Carol Lesage, Assistant Director, Electoral Boundaries.

## PROCÈS-VERBAL

LE LUNDI 1<sup>er</sup> JUIN 1992  
(22)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 12 h 08, dans la pièce 256-S, Édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Nathan Nurgitz.

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs DeWare, Doyle, Hastings, Lewis, Neiman, Nurgitz et Stanbury. (7)

*Aussi présents:* Les sténographes du Sénat.

*Également présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* M<sup>me</sup> Mollie Dunsmuir, attachée de recherche.

*Témoins:*

*Du ministère de la Défense nationale:*

Capitaine Fred Blair, juge-avocat général adjoint  
—litigation;

Colonel R. H. McDonald, juge-avocat général adjoint  
—léislation.

*De l'Association canadienne des concessionnaires d'automobiles japonaises:*

M. Brian B. Caldwell, directeur exécutif;

M. Michael B. Edmonds, directeur des affaires publiques.

*De STOP Inc.:*

M. Bruce Walker, directeur de la recherche.

*Du Conseil canadien de la sécurité:*

M. Jack A. Smith, gérant général, programmes;

M. Raynald Marchand, chef, sécurité et formation.

*De l'Association des fabricants internationaux d'automobiles du Canada:*

M. William Collins, assistant-gérant—affaires gouvernementales et légales—Suzuki Canada;

M. Adrian Bradford, directeur exécutif associé (AFIAC);

M. William Casey, député.

*Du Bureau du Conseil privé:*

M<sup>me</sup> Ann Margaret Bloodworth, secrétaire adjointe du Cabinet—léislation et planification parlementaire.

*D'Élection Canada:*

M. Carol Lesage, directeur adjoint, délimitations électorales.



*From the Department of Justice:*

Mr. Lou Davis, Senior Counsel, Constitutional and International Law.

The Committee undertook to consider its Order of Reference of May 12, 1992, pertaining to Bill C-77, An Act to amend the National Defence Act.

Captain Blair from the Department of National Defence made a statement and, along with his associate, answered questions.

Senator Neiman moved that Bill C-77 be reported to the Senate without amendment.

And the question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

*It was agreed* that the Chairman of the Committee would write to the Minister of National Defence regarding the proposed revision of the National Defence Act, specifically regarding those legislative provisions in which there is continued reference to capital punishment.

At 1:05 p.m., the Committee recessed until 1:30 p.m.

At 1:44 p.m., the Committee resumed sitting.

The Committee resumed its consideration of its Order of Reference of May 7, 1992 pertaining to Bill S-8, An Act to regulate the manufacture and importation of motor vehicle equipment to reduce the risk of death, injury and damage to property and the environment.

Messrs Caldwell and Edmonds of the Canadian Association of Japanese Auto Dealers made a statement and answered questions.

Mr. Walker of the group STOP Inc. made a statement and answered questions.

Messrs Smith and Marchand of the Canada Safety Council made a statement and answered questions.

Mr. Collins of the Association of International Automobile Manufacturers of Canada made a statement and answered questions.

Mr. William Casey, MP, made a statement and answered questions.

The Committee undertook to consider its Order of Reference of May 14, 1992 pertaining to Bill C-67, An Act to suspend the operation of the Electoral Boundaries Adjustment Act.

Witnesses from the Privy Council Office, Elections Canada and the Department of Justice answered questions.

*Agreed*—That the Committee seek out legal opinions from Mr. Mark Audcent, Assistant Law Clerk and Parliamentary Counsel at the Senate, and from Mr. Eglinton regarding certain aspects of the bill.

*Du ministère de la Justice:*

M. Lou Davis, avocat-conseil, Section du droit constitutionnel et international.

Le Comité entreprend l'étude de son Ordre de renvoi du 21 mai 1992, relativement au projet de loi C-77, Loi modifiant la Loi sur la défense nationale.

Le capitaine Blair, du ministère de la Défense nationale, fait une présentation et lui et son collègue répondent aux questions.

Le sénateur Neiman propose que le projet de loi C-77 soit rapporté au Sénat sans amendement.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Il est convenu* que le président du Comité écrive au ministre de la Défense nationale, concernant la révision envisagée de la Loi sur la Défense nationale, et plus particulièrement au sujet des articles de la Loi où il est toujours question de la peine capitale.

À 13 h 05, le Comité ajourne ses travaux jusqu'à 13 h 30.

À 13 h 44, le Comité reprend ses travaux.

Le Comité poursuit l'étude de son Ordre de renvoi du 7 mai 1992, relativement au projet de loi S-8, Loi régissant la fabrication et l'importation des véhicules et équipements automobiles, en vue de limiter les risques de mort et de dommages corporels, matériels et environnementaux.

MM. Caldwell et Edmonds, de l'Association canadienne des concessionnaires d'automobiles japonaises, font une présentation et répondent aux questions.

M. Walker, de l'organisme STOP Inc., fait une présentation et répond aux questions.

MM. Smith et Marchand, du Conseil canadien de la sécurité, font une présentation et répondent aux questions.

M. Collins, de l'Association des fabricants internationaux d'automobiles au Canada, fait une présentation et répond aux questions.

M. William Casey, député, fait une présentation et répond aux questions.

Le Comité entreprend l'étude de son Ordre de renvoi du 14 mai 1992, relativement au projet de loi C-67, Loi suspendant l'application de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales.

Les témoins, respectivement du Bureau du Conseil privé, d'Élection Canada et du ministère de la Justice, répondent aux questions.

*Il est convenu*,—Que le Comité entende les opinions juridiques de M. Mark Audcent, légiste-adjoint du Sénat et de M. Eglinton, sur certains aspects du projet de loi.



At 5:15 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

À 17 h 15, le Comité ajourne ses travaux jusqu'à la prochaine convocation du président.

ATTESTÉ:

*Le greffier suppléant du Comité*

Serge Pelletier

*Acting Clerk of the Committee*

**REPORT OF THE COMMITTEE**

MONDAY, JUNE 1, 1992

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

**FOURTEENTH REPORT**

Your Committee, to which was referred the Bill C-77, An Act to amend the National Defence Act, has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, May 21, 1992, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

**RAPPORT DU COMITÉ**LE LUNDI 1<sup>er</sup> JUIN 1992

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

**QUATORZIÈME RAPPORT**

Votre Comité, auquel a été déféré le projet de loi C-77, Loi modifiant la Loi sur la défense nationale, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 21 mai 1992, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

*Le président*

NATHAN NURGITZ

*Chairman*



## EVIDENCE

Ottawa, Monday, June 1, 1992

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-77, to amend the National Defence Act; Bill S-8, to regulate the manufacture and importation of motor vehicles and motor vehicle equipment to reduce the risk of death, injury and damage to property and the environment; and Bill C-67, to suspend the operation of the Electoral Boundaries Readjustment Act, met this day at 12:15 p.m. to give consideration to the bills.

**Senator Nathan Nurgitz** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, I see a quorum. Our first item this afternoon is consideration of Bill C-77, an act to amend the National Defence Act. We have two witnesses from the Department of National Defence, Captain Fred Blair from the office of the Judge Advocate General and Colonel R.A. McDonald, Deputy Judge Advocate General.

Gentlemen, I take it you have an opening statement.

**Captain (N) C. Frederick Blair, Office of the Judge Advocate General, Department of National Defence:** Mr. Chairman, I am prepared to give a brief opening statement.

Mr. Chairman, the amendments to the National Defence Act in this bill deal exclusively with the military justice system and are designed to effect modifications to bring it into line with the Canadian Charter of Rights and Freedoms as recently interpreted by the Supreme Court of Canada. These amendments will ensure that members of the Canadian Forces who appear before military tribunals, in particular, courts martial are afforded the full rights of the Charter to which they are entitled.

The high standard of professionalism and efficiency of the Canadian Forces is a product of many factors, not the least of which is effective discipline. The disciplined force is the successful force in the field and the Canadian Forces have historically enjoyed a high standard of internal discipline. One of the keystones in that standard of internal discipline is the military justice system. It is formally called the Code of Service Discipline. It includes a description of particular offenses which may be committed by military members against discipline, and a separate hierarchy of tribunals by which members may be tried for alleged breaches of the code. Included in the list of tribunals are general courts martial and disciplinary courts martial. Both involve trial of the individual before a court

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le lundi 1<sup>er</sup> juin 1992

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel on a renvoyé le projet de loi C-77 modifiant la *Loi sur la défense nationale*, le projet de loi S-8 régissant la fabrication et l'importation des véhicules et équipements automobiles en vue de limiter les risques de mort et de dommages corporels, matériels et environnementaux, ainsi que le projet de loi C-67 suspendant l'application de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*, s'est réuni aujourd'hui à 12 h 15 pour examiner les projets de loi.

**Le sénateur Nathan Nurgitz** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous avons quorum. Notre premier point cet après-midi est l'examen du projet de loi C-77, *Loi modifiant la loi sur la défense nationale*. Nous avons deux témoins du ministère de la Défense nationale, le capitaine de vaisseau Fred Blair, du bureau du Juge avocat général, et le colonel R.A. McDonald, Juge avocat général adjoint.

Messieurs, je pense que vous avez une déclaration liminaire.

**Le capitaine de vaisseau C. Frederick Blair, bureau du Juge avocat général, Ministère de la défense nationale:** Monsieur le président, je suis prêt à prononcer une brève déclaration liminaire.

Monsieur le président, les modifications de la *Loi sur la défense nationale* contenues dans ce projet de loi traitent exclusivement du système de justice militaire et sont conçues pour le modifier de manière à ce que ses dispositions respectent davantage la Charte canadienne des droits et libertés telle qu'interprétée par la Cour suprême du Canada. Ces modifications feront en sorte que les membres des Forces canadiennes traduits devant les tribunaux militaires, et particulièrement devant des cours martiales, reçoivent tous les droits que leur garantit la Charte.

Les normes élevées de professionnalisme et d'efficacité des Forces canadiennes sont le produit de plusieurs facteurs, dont une discipline efficace n'est pas le moindre. Une force militaire disciplinée est une force gagnante sur le terrain et les Forces canadiennes ont de tout temps bénéficié de normes élevées de discipline interne. Le système de justice militaire constitue une des pierres angulaires de ce processus visant à instaurer la discipline. Ce système, que l'on appelle officiellement le Code de discipline militaire, comprend une description des infractions particulières pouvant être commises par des membres des Forces armées contre la discipline et une hiérarchie séparée de tribunaux qui pourront juger les membres des Forces canadiennes pour des infractions présumées.

*[Text]*

composed of a military judge, a Judge Advocate, and a panel of officers who serve a function analogous to that of a civilian jury.

En accord avec les présentes dispositions de la *Loi sur la Défense nationale*, l'autorité convocatrice nomme les officiers devant siéger dans ce groupe bien que cette même autorité militaire ait auparavant décidé que l'accusé devait être jugé par cour martiale et ait aussi désigné le procureur de la poursuite.

La Cour suprême du Canada a rendu en février de cette année une décision désapprouvant cette implication de l'autorité convocatrice dans le processus de sélection et de nomination des membres de la cour martiale. La Cour a statué qu'une personne raisonnable pouvait craindre qu'une cour choisie et nommée de cette façon ne soit pas suffisamment indépendante de la hiérarchie militaire pour garantir que l'accusé soit jugé par un tribunal indépendant et impartial comme cette personne y a droit.

In particular, the Supreme Court expressed concern over the multiple roles of the convening authority, that is, the roles which I have just described, involving the decision to put the accused on trial, to appoint the prosecutor and to select and appoint members of the court. The Supreme Court held that a system in which all these powers were together in one set of hands could be perceived to threaten the ability of individual court members to make their judicial decisions free from external interference or influence. The possibility of executive interference, or even a reasonable apprehension of such interference, must be guarded against.

The bill is intended to modify the National Defence Act to reduce the links between the military executive and the members of the court who are appointed to try a given individual. Those links cannot be eliminated entirely. The Supreme Court held that our parallel system of military tribunals, staffed by members of the military who are sensitive to military concerns, is not inconsistent with the provisions of the Charter. In other words, there is nothing wrong with a court composed of military officers.

However, the power to appoint members of the court must be removed from the convening authority and given to another military authority who stands at arm's length from the disciplinary process. That is the central feature of the amendments contained in this bill.

The bill also contains provisions eliminating various peripheral ways in which a convening authority was able to have some influence, or some perceived influence, over the composition and the proceedings of general and disciplinary

*[Traduction]*

mées à ce code. Les cours martiales générales et les cours martiales disciplinaires font partie de cette liste. Les deux comprennent le jugement d'un individu par un tribunal composé d'un juge militaire, d'un juge-avocat et d'un groupe d'officiers qui remplissent une fonction analogue à celle d'un jury civil.

According to the present provisions of the *National Defence Act*, the officers who serve on that panel are appointed by the same military authority—called the convening authority—who has already made the decision to put the accused military member on trial, and who has also appointed the prosecutor.

In a decision released in February of this year, the Supreme Court of Canada expressed disapproval of this involvement of the convening authority in the process of choosing and appointing members of the court martial. The Court held that a reasonable person might fear that a court chosen and appointed in this way would not be sufficiently independent of the military hierarchy to ensure that an accused person received a trial, as he or she is entitled to do, before an independent and impartial tribunal.

En particulier, la Cour suprême se préoccupait des multiples rôles joués par l'autorité convocatrice, c'est-à-dire les rôles que je viens de décrire, comprenant la décision de tenir un procès pour juger l'accusé, la désignation du procureur de la poursuite et le choix et la nomination des membres du tribunal. La Cour suprême a statué qu'un système qui permettait la concentration de tous ces pouvoirs entre les mains d'une seule personne pourrait être perçu comme menaçant le pouvoir de chacun des membres d'une cour martiale de rendre une décision libre de toute interférence ou influence extérieures. Nous devons empêcher que la possibilité ou même la crainte raisonnable qu'une telle interférence de l'exécutif existe.

Le projet de loi vise à modifier la *Loi sur la défense nationale* de façon à réduire les liens entre l'exécutif militaire et les membres du tribunal désignés pour juger un individu. Nous ne pouvons éliminer complètement ces liens. La Cour suprême a statué que notre système parallèle de justice militaire, où les participants sont des membres de la communauté militaire, sensibles aux préoccupations de l'armée, n'est pas contraire aux dispositions de la Charte. En d'autres mots, il n'y a rien de mal à avoir un tribunal composé d'officiers.

Cependant, il faut enlever à l'autorité convocatrice le pouvoir de nommer les membres d'une cour martiale et l'attribuer à une autre autorité militaire, sans lien de dépendance avec le processus disciplinaire. Il s'agit là de la caractéristique principale des modifications de ce projet de loi.

Le projet de loi contient également des dispositions éliminant divers moyens accessoires par lesquels l'autorité convocatrice pouvait avoir une influence, ou paraître avoir une influence sur la composition et les procédures des cours mar-



[Text]

courts martial. For example, where a convening authority could formerly decide within a prescribed range how many members would sit on a particular court, that number will now be fixed by statute. Similarly, it used to be open to the military executive to pass regulations limiting the role of the Judge Advocate in deciding questions of law at courts martial. That power of limitation will be removed by the bill.

The convening authority is presently empowered to exclude the public during a court martial in limited circumstances. That power will also be removed from the convening authority, although the court itself will still be able to do that just as it does in an ordinary trial in a civilian court of criminal jurisdiction.

Members of the court martial will now be appointed by an authority at arm's length from both the accused and the prosecution. We therefore consider it advisable to allow for the first time the prosecution to object to individual members appointed to the court. Formerly, only the accused could object. Under the proposed new regime, the system will be similar to civilian criminal courts where both sides can object, for cause, to specific members of a proposed jury.

That deals with all but one or two clauses in the bill. The minor changes which I have not mentioned are also directly related to the aim which I have described; to reduce any perception that the military executive could interfere with the Charter rights of a military member appearing before a court martial.

The provisions of the bill are technical, but they are and urgent to the Canadian Forces. Since the Supreme Court decision in February, it has been impossible to hold trials by either general or disciplinary courts martial, and a backlog of disciplinary matters, some serious, has built up. With each day that goes by, especially in the climate relating to judicial delay, the backlog becomes more significant.

Colonel McDonald and I would be happy to answer your questions.

**The Chairman:** Thank you Captain Blair.

**Senator Neiman:** I do not think there is any member of the Senate or the House of Commons who has any major objection to the bill.

I want to ask some peripheral questions for clarification. I gather that the Supreme Court decision dealt only with the composition of the court and not with other matters such as the conduct of the tribunal?

[Traduction]

tiales générales et disciplinaires. Par exemple, alors qu'une autorité convocatrice pouvait précédemment décider du nombre de membres, dans des limites prescrites, pouvant siéger à une cour martiale, ce nombre sera désormais fixé par la loi. De la même manière, l'exécutif militaire pouvait, par règlement, limiter les pouvoirs du juge-avocat de décider des questions de droit à une audience d'une cour martiale. Ce pouvoir sera aboli par le projet de loi.

L'autorité convocatrice dispose présentement du pouvoir de tenir les audiences d'une cour martiale à huis clos, en fonction de certaines circonstances limitées. Ce pouvoir sera également enlevé à l'autorité convocatrice, bien que la cour elle-même puisse encore l'utiliser de la même façon que les tribunaux civils de juridiction criminelle peuvent le faire.

Les membres d'une cour martiale sont dorénavant désignés par une autorité militaire indépendante à la fois de l'accusé et de la poursuite. Nous considérons donc souhaitable que la poursuite bénéficie, pour la première fois, du droit de présenter des objections au choix de certains membres désignés pour siéger devant une cour martiale. Auparavant, seul l'accusé pouvait le faire. Sous le régime proposé, le système sera semblable à celui qui est applicable aux procès criminels civils, où les deux parties peuvent rejeter, à juste titre, certaines personnes proposées comme jurés.

Voilà qui traite, à une ou deux exceptions près, de toutes les modifications du projet de loi. Il existe des propositions de modification vraiment mineures que je n'ai pas mentionnées, mais elles sont directement reliées à l'objectif qui consiste à réduire toute perception selon laquelle l'exécutif militaire pourrait s'ingérer dans les droits, garantis par la Charte, d'un militaire devant être jugé par une cour martiale.

Les dispositions du projet de loi sont techniques, mais elles sont importantes et urgentes pour les Forces canadiennes. Depuis la décision de la Cour suprême en février, il a été impossible d'organiser quelque procès que ce soit, par cour martiale générale ou disciplinaire, et la liste des dossiers disciplinaires, dont certains sont sérieux, s'allonge. Chaque jour qui passe, spécialement quand on touche à la question des retards judiciaires, donne plus de poids à la liste d'attente.

Le colonel McDonald et moi-même serions heureux de répondre à vos questions.

**Le président:** Merci, Capitaine Blair.

**Le sénateur Neiman:** Je ne pense pas qu'aucun membre du Sénat ou de la Chambre des communes ait la moindre objection majeure au projet de loi.

J'aimerais vous poser certaines questions accessoires pour clarifier certains points. Je présume que la décision de la Cour suprême traitait uniquement de la composition de la cour martiale et non d'autres sujets comme le comportement du tribunal?

[Text]

**Captain Blair:** I think that might be cutting it a little bit narrow as I interpret the decision of the court. The philosophical point that the court was concerned with was the independence and impartiality of the tribunal. In analyzing that they came at it from the point of view of not only the composition and the appointment of members of the court, as you have said, senator, but, more broadly, the whole area of links between the military executive and the members of the court when they are doing their judicial function.

That leads me back to the description I have given of the bill. Indeed, the bill does focus on composition and selection, but we also went through and attempted to pick up the various other aspects involving links between the military executive and the members of the court. The theme of the judgment, if you wish, is independence and impartiality. The central part of that is, indeed, composition, but there are some other links.

**Senator Neiman:** One other question that came to mind is this. What the court is trying to do is move not only the composition, but the conduct of military tribunals more in line with the provisions that civil and criminal courts must observe as far as the Charter of Rights is concerned. One Charter requirement which is also in our common law is that as far as a jury is concerned, an accused is entitled to be tried by a jury of his peers. In the military tribunals, the panel consists only of officers. Has that question has ever arisen.

You have a comment in your statement of which I made a note which states:

Indeed the Supreme Court held that this parallel system of military tribunals, staffed by members of the military who are aware of and sensitive to military concerns, is not inconsistent with the provisions of the Charter. In other words, there is nothing wrong with a court composed of military officers.

Is that not taking it one step beyond what the court said? I looked at the comments of Mr. Justice Lamer and the only thing I could see was that the requirements of section 11(d) of the Charter are sensitive to the context in which an adjudicative task is performed, and the Charter does not require uniform institutional standards for all tribunals, subject to section 11(d).

That does not go quite as far as what you have said. I think another comment they made, and maybe they agree with you by implication, is that there must be found some point within the military hierarchy where an officer or an official has no real or apparent concern about the outcome of a case. The court is referring here to the independence of the tribunal.

[Traduction]

**M. Blair:** D'après mon interprétation de la décision de la Cour, je pense que votre interprétation de la décision de la Cour est un peu plus étroite que la mienne. La question philosophique dont la Cour se préoccupait était l'indépendance et l'impartialité du tribunal. Dans leur analyse de cette question, les membres se sont attachés à cela non seulement du point de vue de la composition de la cour et de la nomination de ses membres, comme vous l'avez dit, sénateur, mais, d'une manière plus large, de tout le domaine des liens entre l'exécutif militaire et les membres de la cour lorsqu'ils exécutent leurs fonctions judiciaires.

Cela me ramène à la description que j'ai donnée du projet de loi. Le projet de loi se concentre en effet sur la composition et la sélection, mais nous avons également passé en revue les divers autres aspects supposant des liens entre l'exécutif militaire et les membres de la cour. Le thème du jugement, si vous voulez, est l'indépendance et l'impartialité. La question centrale de cela est, en effet, la composition, mais il y a certains autres liens.

**Le sénateur Neiman:** Une autre question qui me vient à l'esprit est la suivante. Ce que la Cour essaie de faire est d'adapter mieux, non seulement la composition, mais également la conduite des tribunaux militaires avec les dispositions que les cours civiles et criminelles doivent observer pour respecter la Charte des droits. Une des exigences de la Charte qui figure également dans notre common law est celle qui donne le droit à un accusé d'être jugé par un jury composé de ses pairs. Dans les tribunaux militaires, le jury ne comprend que des officiers. La question a-t-elle jamais été soulevée?

J'ai noté le commentaire suivant dans votre déclaration:

En fait, la Cour suprême a statué que notre système parallèle de justice militaire, où les participants sont des membres de la communauté militaire, sensibles aux préoccupations de l'armée, n'est pas contraire aux dispositions de la Charte. En d'autres mots, il n'y a rien de mal à avoir une cour composée d'officiers.

Ce commentaire ne va-t-il pas un peu plus loin que ce que la Cour a dit? J'ai examiné les commentaires de M. le juge Lamer et la seule chose que j'ai pu trouver était que les exigences de l'alinéa 11d) de la Charte sont sensibles au contexte dans lequel les fonctions judiciaires sont effectuées, et la Charte n'exige pas de normes institutionnelles uniformes pour tous les tribunaux, en vertu de l'alinéa 11d).

Cela ne va pas tout-à-fait aussi loin que vous l'avez dit. Je pense qu'un autre commentaire qu'ils ont émis, et peut-être qu'ils sont d'accord implicitement avec vous, est qu'il faut trouver un point au sein de la hiérarchie militaire ou un officier ou un fonctionnaire n'a aucune préoccupation réelle ou apparente concernant le résultat d'un dossier. La Cour fait référence ici à l'indépendance du tribunal.



## [Text]

There is an implication, I suppose, that they recognize tribunals will be composed of officers. It struck me as being possibly an area in which tribunals could be subject to challenge at some point. Has that question ever arisen?

**Captain Blair:** The question has not arisen in the Canadian context. I will confess to being the author of the sentence which has peaked your interest beginning "In other words. . ." Having written it, I can tell you what was in my mind when it was written.

What I ought to have written was, "In other words, there is nothing wrong with a court composed of military members." In short, what I was trying to hit on was what I perceived as the endorsement by the Supreme Court of trial particularly by a military tribunal, a tribunal composed of military members. With respect, I think that proposition, that endorsement, is explicit in a number of areas in the judgment where they talk about the long history of Canadian military tribunals and the requirement for tribunals which are able to bring their particular background and appreciation of military matters to bear in judging criminal cases.

I am not trying to get away from your question. The question of trial by peers, a military jury or a panel composed of not only officers but also non-commissioned members, has not specifically been raised in the Canadian context. I can tell you that in the American system under the Uniform Code of Military Justice they do have mixed "juries". We have not done that, and we have not been challenged on it.

**Colonel R.A. McDonald, CD, Deputy Judge Advocate General, Department of National Defence:** There is a specific recognition in the Charter of a distinction between the system of military justice for discipline in the Canadian Forces and the jury system downtown. If you look at section 11(f) of the Charter you will see it deals with trial by jury, you will see it states that any person charged with an offence has the right, except in the case of an offence under military law, tried before a military tribunal, to the benefit of trial by jury with a maximum punishment, et cetera. The Charter itself recognizes that there will be certain distinctions between a jury trial downtown and a disciplinary trial in the Canadian Forces under the Code of Service Discipline.

**Senator Neiman:** I just have bits and pieces of the Code of Military Discipline, but something else I was curious about is that you have limitations as to jurisdiction. These are found under section 70 of the National Defence Act, and it shall not try certain types of cases. Subsection (f) is an offence under sections 280 to 283 of the Criminal Code dealing with abductions of juveniles. What peaked my curiosity is the fact that

## [Traduction]

Il en découle, je suppose, qu'ils reconnaissent que les tribunaux seront composés d'officiers. Cela m'est apparu soudainement comme un domaine dans lequel les tribunaux pourraient être contestés. Cette question n'a-t-elle jamais été soulevée?

**M. Blair:** La question n'a pas été soulevée dans le contexte canadien. Je vous avouerai être l'auteur de la phrase qui a attiré votre attention, et qui commence par «en d'autres mots. . .». L'ayant écrite, je peux vous dire ce que j'avais à l'esprit quand je l'ai écrite.

J'aurais dû écrire: «En d'autres mots, il n'y a rien de mal à avoir une cour composée de membres des Forces armées.» En bref, le point que j'essayais de souligner était ce que je percevais comme la sanction par la Cour suprême de procès, particulièrement par un tribunal militaire, un tribunal composé de membres des Forces armées. Sauf le respect que je vous dois, je pense que cette proposition, cette sanction, est explicite dans plusieurs domaines du jugement où ils parlent de la longue histoire des tribunaux militaires canadiens et de l'exigence d'avoir des tribunaux qui soient capables d'utiliser leur contexte particulier et leur appréciation des questions militaires dans le jugement de causes criminelles.

Je n'essaie pas d'éluder votre question. Le problème du jugement par des pairs, un jury militaire ou un groupe composé non seulement d'officiers mais également de sous-officiers, n'a pas été soulevé dans le contexte canadien. Je peux vous dire que dans le système américain, en vertu du *Uniform Code of Military Justice*, ils ont effectivement des «jurys» mixtes. Nous n'avons pas fait cela, et on ne nous a pas contesté là-dessus.

**Le colonel R.A. McDonald, CD, Juge avocat général adjoint, Ministère de la Défense nationale:** La Charte reconnaît spécifiquement le fait qu'il existe une différence entre le système de justice militaire pour la discipline dans les Forces canadiennes et le système civil de justice. Si vous examinez l'alinéa 11f) de la Charte, vous verrez qu'il traite des procès devant jury, vous verrez qu'il déclare que toute personne accusée d'un délit a droit, sauf dans le cas d'une infraction à la loi militaire, jugée devant un tribunal militaire, à un procès devant jury, assorti d'une peine maximale, etc. La Charte elle-même reconnaît qu'il peut y avoir certaines différences entre un procès devant jury civil et un procès disciplinaire au sein des Forces canadiennes en vertu du Code de discipline militaire.

**Le sénateur Neiman:** Je n'ai que des fragments du Code de discipline militaire, mais une autre chose qui a attiré ma curiosité est le fait que vous avez des limitations en ce qui concerne votre juridiction. Ces limitations se trouvent à l'article 70 de la *Loi sur la défense nationale*, et elles empêchent de juger certains types de dossiers. L'alinéa f) est un délit en vertu des articles 280 à 283 du Code criminel qui traitent de

[Text]

there is another section later on that talks about service offenses, and I think it is the punishment section. I wondered why you made a distinction between various types of criminal offenses. Section 279, for instance, deals with abduction. I was curious as to why you make a distinction between offenses that can be tried by military tribunals and others that cannot. I thought it would be simpler to define service offenses and then all others would be tried under the Criminal Code or Civil Code.

**Colonel McDonald:** There is quite a lengthy history as far as the restrictions and limitations on military tribunals trying certain types of offenses is concerned. If you go back to the British roots of Canadian military law, there have been restrictions on trials for murder and treason. These limitations have carried on through the military law for centuries.

When there were amendments to the Criminal Code to bring these new offenses into force, there were committee hearings at that time. Restrictions were put on the Canadian military jurisdiction at that time. Ones with respect to sexual offenses and the abduction of children are somewhat different in that, historically, rape has always been an offence that the military has not been able to try in Canada. The sexual offenses carry on from that. The abduction of children was a new one considered to be outside the scope of the military.

The limitation, though, is only within Canada. In Germany or other locations, we try these types of offenses by service tribunals.

**Senator Neiman:** All those offenses?

**Colonel McDonald:** Yes.

**Senator Neiman:** I must have missed it. There must be another saving section.

**Colonel McDonald:** Section 70 states, "A service tribunal shall not try any person charged with any of the following offenses committed in Canada. . ."

**Senator Neiman:** I missed that significant portion.

**Colonel McDonald:** It is a much broader jurisdiction outside Canada where Canadian forces might be operating in a foreign country.

**Senator Neiman:** Finally, I want to ask you about the many sections where you say certain actions or types of procedure will be carried out according to regulation. You have in the bill, "prescribed according to regulations."

The chairman and I both served, he for a more lengthy period, on our regulations committee here. We have always

[Traduction]

l'enlèvement de personnes de moins de 16 ans. Ce qui a piqué ma curiosité, c'est le fait qu'il y a un autre article plus loin qui traite des infractions militaires, et je pense qu'il s'agit de la partie qui traite des punitions. Je me suis demandé pourquoi vous établissiez une distinction entre différents types de délits criminels. L'article 279, par exemple, traite de l'enlèvement. J'étais curieux de savoir pourquoi vous établissez une distinction entre les délits qui peuvent être jugés par les tribunaux militaires et les autres. J'ai pensé qu'il serait plus simple de définir les infractions militaires, et toutes les autres pourraient être jugées en vertu du Code criminel ou du Code civil.

**Le colonel McDonald:** Les raisons pour lesquelles les tribunaux militaires ne peuvent juger que certains types d'infractions découlent d'une très longue histoire. Si vous remontez aux racines britanniques du droit militaire canadien, il y a eu des restrictions sur les procès pour meurtre et trahison. Ces limites se sont perpétuées dans le droit militaire depuis des siècles.

Quand il y a eu des modifications du Code criminel pour tenir compte de ces nouvelles infractions, il existait à l'époque des audiences de comité. Des restrictions ont été imposées à la juridiction militaire canadienne à cette époque. Celles qui concernent les infractions sexuelles et l'enlèvement d'enfants sont quelque peu différentes en ce que, historiquement, le viol a toujours été une infraction que l'armée a été incapable de juger au Canada. Les infractions sexuelles découlent de cela. L'enlèvement d'enfants était une nouvelle infraction considérée comme étant en dehors de la juridiction de l'armée.

Les limites, cependant, ne sont valides qu'au Canada. En Allemagne ou en d'autres lieux, nous jugeons ces types d'infraction par les tribunaux militaires.

**Le sénateur Neiman:** Toutes ces infractions?

**Le colonel McDonald:** Oui.

**Le sénateur Neiman:** Je dois avoir manqué cela. Il doit y avoir un autre article d'exemption.

**Le colonel McDonald:** L'article 70 déclare: «les tribunaux militaire n'ont pas de compétence pour juger l'une des infractions suivantes commises au Canada. . .»

**Le sénateur Neiman:** Cette partie importante m'a échappé.

**Le colonel McDonald:** Il s'agit d'un ressort beaucoup plus vaste en dehors du Canada où les forces canadiennes peuvent être en opération dans un pays étranger.

**Le sénateur Neiman:** Enfin, je veux vous poser une question sur les nombreuses sections où vous dites que certaines actions ou certains types de procédures vont être entrepris suivant le règlement. Vous avez dans le projet de loi l'expression «conformément à la procédure réglementaire».

Le président et moi-même avons siégé à notre comité sur la réglementation, et plus longtemps dans son cas que dans le



[Text]

taken great exception to so many things being put in regulations that people may not be aware of. A lot of regulatory conditions have eventually been prescribed because of that. It seems to me it is particularly important in the case of quasi criminal charges, where somebody may be liable for serious offenses and part of the procedure which is trying them is subject to prescription by regulation.

I wonder if you have considered that this should be altered in any way before the regulations committee gets hold of you and does a long report.

**Colonel McDonald:** I am not sure exactly which ones might create difficulties.

**Senator Neiman:** All right. You have different procedures. For instance, under Section 8, the public will be excluded. There are certain precedents set down in criminal courts that say under what conditions the public can be excluded. That has been argued quite often in court. The next one is the basis of objections. Then under 9, the amendment to 187 is a procedure prescribed by regulations. I think I came across another one which is not part of this bill, but it is certainly under rules of evidence, and that is Section 181.

Subject to this Act, the rules of evidence at trials by court martial shall be such as are established by regulations made by the Governor in Council.

To me, that is quite a significant kind of procedure that is different from what might be allowed in our criminal or civil courts.

**Colonel McDonald:** We have in a volume of regulations, Volume 2, that deals with discipline for the Canada forces. It goes into a considerable detail as to the exact sequence of the trials, the questions put to the accused, whether he has objection to individuals sitting on the court, if so, what you do in the case of objection and so on. There is a considerable detail, designed to be used at the trial as guidance for the people involved with the trial, as to how it should be conducted. To put that type of detail into the act itself might be overwhelming for the act. It is the type of thing normally put into regulations.

As far as the military rules of evidence go, this was a project that was done quite a number of years ago to create a set of military rules of evidence for the guidance of members of courts martial. The military rules of evidence were developed in line with the case law that applied to each area. The rules of evidence have been in place for quite a period of time. Also, there is provision in the rules of evidence that where they do

[Traduction]

mien. Nous nous sommes opposés à une foule de choses incluses dans les règlements, ce dont le public n'a peut-être pas conscience. Un grand nombre de conditions réglementaires peuvent avoir été prescrites à cause de cela. Il me semble que c'est particulièrement important dans le cas des accusations quasi pénales, lorsqu'une personne est accusée d'avoir commis des infractions graves et qu'une partie de la procédure d'instruction est assujettie aux prescriptions du règlement.

Je me demande si vous estimez que cela devrait être modifié d'une façon ou d'une autre avant que le comité responsable des règlements ne s'empare de votre cas et rédige un long rapport.

**Le colonel McDonald:** Je ne sais pas exactement lesquelles peuvent susciter des difficultés.

**Le sénateur Neiman:** D'accord. Il existe diverses procédures. Par exemple l'article 8 prévoit un huis clos. Certains précédents établis dans les cours criminelles précisent dans quelle condition il y a huis clos. C'est un sujet dont on a très souvent débattu en cour. Ensuite, il y a le fondement de la récusation. Puis, selon l'article 9, la modification apportée à l'article 187 est une procédure prévue par le règlement. Je crois en avoir vu une autre qui ne fait pas partie de ce projet de loi, mais qui relève certainement des règles de preuve, et il s'agit de l'article 181.

Sous réserve des autres dispositions de la présente loi, les règles de la preuve dans un procès en cour martiale sont fixées par règlement du gouverneur en conseil.

À mon avis, il s'agit là d'un type de procédure très important, et qui est différent de ce qui peut être permis dans nos tribunaux de nature civile ou pénale.

**Le colonel McDonald:** Nous avons, dans un volume du règlement, le volume 2, une disposition sur la discipline dans les forces armées canadiennes. On y trouve une description très détaillée de l'ordre exact dans lequel se déroule le procès, du type de questions posées à l'accusé, des cas où ce dernier s'oppose à ce que certaines personnes siègent au tribunal, ce qu'il faut faire dans les cas de récusation, etc. On y trouve une somme considérable de renseignements détaillés qui, pendant le procès, doivent servir de guide aux personnes touchées quant à la façon dont le procès doit être mené. Enchâsser ce genre de détails dans la loi risquerait de l'alourdir. C'est dans le règlement que l'on retrouve habituellement ce genre de choses.

En ce qui a trait aux règles de la preuve militaires, il s'agissait d'un projet élaboré il y a de cela plusieurs années, afin de créer un ensemble de prescriptions destinées à orienter les membres des cours martiales. On a donc élaboré les règles de la preuve militaires conformément à la jurisprudence s'appliquant à chaque domaine. Les règles de preuve sont en place depuis pas mal longtemps. Il existe également une dis-

[Text]

not cover any particular situation, then you use the rules of evidence as they would be applied in a court in Ottawa. They codify and follow the common law principles. There is some need for updating at the moment, but that is the intent of the regulations. They are quite detailed because they deal with almost all of the common law principles on admissibility of evidence, questions that may be asked of witnesses, et cetera. To put all of that into a bill would create something much longer than the Canada Evidence Act. They are much more detailed than that. The Canada Evidence Act, for instance, does not deal with 90 per cent of the things that the military rules of evidence do.

**Senator Neiman:** Thank you very much.

**The Chairman:** Senator Doyle.

**Senator Doyle:** I will come back to Senator Neiman's point about a jury of your peers. You did discuss it from a point of view of interpretation of the Charter. Philosophically, how would you feel about juries that were made up of men and women of mixed rank?

**Captain Blair:** That is a little bit of a mine field for us to get into because it is impossible to give this answer without sounding evasive. You are asking us to speculate on matters of policy, which is very difficult to do. I can certainly give you a brief exposition of the rationale for requiring that it be military officers and not mixed rank. That is not difficult to do, and if I did that I would betray what my particular views would be on the question of policy. As the Supreme Court said in its judgment, there is a strong historic and rational justification for a separate military system. The essence of that rationale is discipline. The idea of being judged by your peers, with all the democratic trappings that attracts, is not necessarily consistent with discipline. The interests of discipline may not necessarily converge completely with that idea, and I would say with some confidence that trial by officers only is a requirement where discipline in the traditional British military sense is required. I would not like to get into a discussion about the policy implications. I hope you will forgive me for that.

**Senator Doyle:** Does that approach not lend to the possibility of policy being confused with law in the interpretation of military courts? That is not a violation of written law, but a violation of what was policy at the moment.

**Colonel McDonald:** The current law on 11(f) of Charter, indicates there is a distinction between the requirements for military discipline and military courts martial and those of

[Traduction]

position stipulant que, dans les cas où les règles ne visent aucune situation particulière, elles sont appliquées comme on le ferait dans un tribunal à Ottawa. Ces règles codifient et respectent les principes du common law. Une certaine mise à jour s'impose en ce moment, et c'est là l'objectif du règlement. Les règles sont très détaillées, pour la bonne raison qu'elles traitent de la quasi-totalité des principes présents en common law sur la recevabilité de la preuve, sur les questions qui peuvent être posées aux témoins, etc. Tout mettre dans un projet de loi risque de donner naissance à quelque chose de bien plus long que la *Loi sur la preuve au Canada*. Les règles sont beaucoup plus détaillées que cela. Par exemple, la *Loi sur la preuve au Canada* n'aborde pas 90 p. 100 de ce qui est assujéti aux règles de la preuve militaires.

**Le sénateur Neiman:** Merci beaucoup.

**Le président:** Sénateur Doyle.

**Le sénateur Doyle:** Je reviendrai à la question soulevée par le sénateur Neiman sur un jury constitué par des pairs. Vous en avez effectivement parlé à la lumière de la Charte. D'un point de vue philosophique cette fois, que penseriez-vous d'un jury constitué d'hommes et de femmes occupant divers échelons de la hiérarchie?

**M. Blair:** Il s'agit là d'un terrain miné, parce qu'il est impossible de répondre à cette question sans avoir l'air de se défilier. Vous nous demandez de spéculer sur des questions de politique, et c'est quelque chose de très difficile à faire. Je peux toutefois justifier brièvement l'exigence selon laquelle il doit s'agir d'officiers militaires et non de militaires occupant divers échelons de la hiérarchie. C'est assez facile à faire, et si je m'exécutais, je trahirais la conception que j'ai des questions de politique. Comme l'a souligné la Cour suprême dans son jugement, il y a de bonnes raisons logiques et historiques qui justifient la présence d'un système militaire distinct. Il s'agit en substance d'une question de discipline. L'idée d'être jugé par ses pairs, outre les nombreux pièges démocratiques qu'elle comporte, n'est pas nécessairement compatible avec la discipline. En d'autres termes, elle ne va pas nécessairement dans l'intérêt de la discipline, et je suis pratiquement certain que le recours à un jury constitué uniquement d'officiers satisfait aux exigences de la discipline, au sens où les militaires britanniques l'entendent traditionnellement. Je n'aimerais pas m'engager dans une discussion sur les conséquences d'une telle politique. J'espère que vous me pardonneriez.

**Le sénateur Doyle:** Une telle approche ne prête-t-elle pas à confusion? Ne risque-t-on pas de confondre cette politique avec l'interprétation que l'on fait de la loi dans les cours militaires? Il ne s'agit pas d'une violation du droit codifié, mais bien d'une infraction à ce qu'était la politique à ce moment-là.

**Le colonel McDonald:** À l'alinéa 11f) de la Charte, les règles de droit actuelles soulignent la distinction qui existe entre les exigences de la discipline militaire et les exigences



[Text]

juries. I think the difficulty that we are running into is the question of whether or not you would have non-commissioned members sitting on courts martial is really a question of policy that needs to be considered by senior military authorities, and because we are the legal advisors in this area, it would not necessarily be proper for us to be speculating on policy matters. We should in fact be providing factual information on the bill and background. To speculate on policy might be interfering with the prerogatives of the minister and the policy advisors.

**Senator Doyle:** Could you tell me whether or not there has been any effort on the part of the military to explain the proposed changes in the act to the rank and file of those who will be affected? Have there been opportunities for group discussion, and if so, has there been any response that might interest us?

**Captain Blair:** Senator, I can tell you that there have been no official or structured consultations with the rank and file. I think the reason for that largely lies in the extremely technical nature of the faults pointed out by the Supreme Court and the remedies proposed to fix them.

I would like to tell you anecdotally that the Canadian soldier, who is better educated and smarter than he has ever been, became acutely aware the day after this decision came out of the existence of a ruling, and we have been besieged with letters, by ministerial enquiries, telephone calls and all sorts of communications saying in effect, "I hear they have bowled out your entire system. I want my money back." The barrack room lawyer is still alive. Canadian soldiers are aware of our problems. They are not yet well aware of our proposed solutions.

**Senator Doyle:** I would presume there is a plan in the works that if this is law, there will be some effort to broadcast the changes and their effect on the members of the services.

**Colonel McDonald:** Yes. There is a requirement for information on changes in regulations to be given to members in the field. The changes in the act and the regulations are also included in the Queen's regulations and orders, distributed to every base and station and unit in the field to make sure they are up to speed on what the current regulations are and what the current act says in dealing with the code of service discipline.

**Senator Doyle:** Thank you very much.

**The Chairman:** On the question of being tried both by officers and non-officers: the American experience is they have that system. Could you give us just a general comment as

[Traduction]

relatives aux cours martiales et aux jurys. À mon avis, la difficulté à laquelle nous nous heurtons consiste à déterminer si l'on accepterait que des membres non gradés siègent en cour martiale et s'il s'agit réellement d'une question de politique qui relève des officiers supérieurs. Étant donné que nous sommes les conseillers juridiques dans ce domaine, il n'est peut-être pas nécessairement indiqué que nous spéculions sur des questions de politique. En fait, nous devrions fournir des informations factuelles sur le projet de loi et les questions connexes. En spéculant sur des questions de politique, nous risquons de créer une interférence avec les prérogatives de la ministre et celles des conseillers en matière de politique.

**Le sénateur Doyle:** Pourriez-vous me dire si les militaires ont tenté d'expliquer les changements législatifs proposés aux hommes de troupe qui seront touchés? A-t-on eu l'occasion de former des groupes de discussions et, le cas échéant, y a-t-il eu des réactions susceptibles de nous intéresser?

**M. Blair:** Sénateur, je peux vous dire qu'il n'y a pas eu de consultations officielles ou structurées avec les hommes de troupe. Je crois que cela s'explique par le côté extrêmement technique des failles relevées par la Cour suprême et des solutions proposées pour y remédier.

J'aimerais signaler de façon anecdotique que le soldat canadien, qui est plus instruit et plus intelligent que jamais, est devenu profondément conscient de l'existence d'une décision au lendemain même du jugement; nous avons été littéralement assiégés de lettres, de demandes de renseignement émanant des ministères, d'appels téléphoniques et de toutes sortes de messages disant en substance: «J'ai entendu dire qu'on a disqualifié votre système. Je veux qu'on me rembourse.» Les avocats de salon ne sont pas tous morts. Les soldats canadiens sont au courant de nos problèmes, mais ils ne sont pas encore au courant des solutions que nous proposons.

**Le sénateur Doyle:** Je suppose qu'il existe un plan en voie d'élaboration et que, s'il s'agit bien d'une règle de droit, on s'efforcera de diffuser les changements et leur effet afin que les membres des forces en soient informés.

**Le colonel McDonald:** Oui. Il faut en effet informer les membres qui oeuvrent dans ce domaine des changements apportés aux règlements. Les modifications de la loi et des règlements se trouvent également enchâssées dans les ordonnances et règlements royaux, qui sont distribués à toutes les bases, stations et unités concernées de sorte que tous connaissent les règlements actuels ainsi que la teneur de la loi actuelle en ce qui a trait au code disciplinaire dans l'armée.

**Le sénateur Doyle:** Je vous remercie.

**Le président:** Pour revenir à la question sur le jugement par des officiers et de simples soldats: les Américains possèdent ce genre de système. Pourriez-vous nous donner quelques pré-

[Text]

to effectiveness or otherwise of their system? If that is not helping you get into it without getting into it, I do not know what will.

**Captain Blair:** I am not going to be able to give a very good answer, but it is not out of a spirit of evasion, it is out of ignorance. I have a considerable contact with our American colleagues in the same business. We are well aware they have a system composed of mixed juries. I have never heard any comment either way. I suggests it probably works reasonably. I am aware of some of their current issues, and I am aware that is not one of them. I am afraid that is not a very good answer, but it is the best I can do.

**The Chairman:** I recall as this matter was being referred to the committee, the Deputy Leader of the Opposition raised the matter—and Senator Molgat has some considerable military background—and the punishment for treason for a member of the Canadian Armed Forces is?

**Captain Blair:** In fact, it is the punishment prescribed in the Criminal Code, which I think is life imprisonment and worse. I have read the excerpt from the record, and I believe the senator was concerned about the death penalty.

**The Chairman:** Yes, capital punishment.

**Captain Blair:** Indeed, the death penalty, as he said, does exist. I have tagged the offenses which may or must attract the death penalty. Without question, they are there.

**The Chairman:** Very well.

**Captain Blair:** It just happens that treason is not one of them.

**The Chairman:** Unlucky guess. Therefore, I guess the next question is that while the legislators of this country have voted against capital punishment, it still remains within military law; correct?

**Captain Blair:** That is so. One might speculate that when Parliament considered the question of capital punishment, it did so in a total fashion and deliberately left it in our act. I would like to add a couple remarks about capital punishment in the military context, however. First of all, the circumstances in which an offence could be committed which would attract the death penalty in our system are extremely narrow. Such an offence could only be committed, practically speaking, in time of war. It involves operational offenses in the face of the enemy and the requirement to attract the death penalty that the offender must have acted traitorously. On balance, it is a very narrow section. There are further safeguards pursuant to Section 206 of the National Defence Act. Execution cannot be

[Traduction]

cisions sur l'efficacité de leur système, par exemple? Si cela ne vous aide pas à adopter leur système sans vraiment l'adopter officiellement, je ne sais pas ce qu'il vous faut.

**M. Blair:** Je ne vais sans doute pas vous donner une réponse très satisfaisante, et ce n'est pas pour éluder la question, mais parce que je ne suis pas en mesure d'y répondre vraiment. Mes collègues américains et moi-même entretenons des liens très étroits, et nous savons pertinemment qu'ils ont un système composé de jurys mixtes. Personnellement, je n'ai jamais entendu de commentaires négatifs ou positifs. J'en conclus que leur système doit fonctionner assez bien. Je suis au courant de certaines de leurs préoccupations actuelles, et je sais que cette question n'en fait pas partie. Je crains que cela ne soit pas une très bonne réponse, mais c'est la meilleure que je peux vous donner.

**Le président:** Je me souviens qu'au moment où cette question était déferée au comité, le leader suppléant de l'opposition avait soulevé une question—et le sénateur Molgat a une connaissance considérable du domaine militaire: pourriez-vous nous dire quelle est la peine encourue par un membre des Forces armées canadiennes coupable de trahison?

**M. Blair:** En fait, c'est la peine prévue au Code criminel, qui est l'emprisonnement à vie ou pire, je crois. J'ai lu un extrait du compte-rendu, et je crois que le sénateur se montrait préoccupé par la question de la peine de mort.

**Le président:** Oui, il s'agissait de la peine capitale.

**M. Blair:** La peine de mort, pour reprendre ses paroles, existe bel et bien. J'ai d'ailleurs relevé les crimes qui peuvent ou doivent être sanctionnés par la peine de mort. Ils existent, il n'y a pas de doute là-dessus.

**Le président:** Très bien.

**M. Blair:** Il se trouve que le crime de trahison ne fait pas partie de cette liste.

**Le président:** Nous tombons mal. Étant donné que les parlementaires canadiens se sont prononcés contre la peine capitale, je suppose qu'il faut se demander si le droit militaire va la conserver; c'est bien cela?

**M. Blair:** C'est exact. On peut penser qu'au moment où le Parlement a envisagé la question de la peine de mort, c'était d'une manière globale, et qu'il l'a délibérément laissée dans notre loi. J'aimerais ajouter quelques remarques au sujet de la peine capitale dans un contexte militaire. Tout d'abord, il faut préciser que les cas où une infraction serait sanctionnée par la peine de mort sont extrêmement rares dans notre système. En effet, une telle infraction ne pourrait être commise qu'en temps de guerre. Il faudrait qu'elle vise des opérations militaires face à l'ennemi et, pour qu'il y ait peine de mort, le contrevenant doit avoir commis une trahison; cette définition est donc très restrictive. Il existe des garanties supplémentaires à l'article 206 de la *Loi sur la défense nationale*. Il ne peut



[Text]

carried out except after the express approval of the Governor in Council. That narrows the field.

Since the First World War, there is only one case in which capital punishment has been imposed in the Canadian military. That was in 1944, and the charge was murder. Of course we had capital punishment on the books then. Since the First World War, there has never been military executions based on the National Defence Act.

**The Chairman:** On that happy note, I turn to Senator Hastings.

**Senator Hastings:** As you indicated, Parliament has expressed itself twice with respect to capital punishment, and the witness has said it is still in the National Defence Act. I really do not care how narrow it is or how many safeguards there are, it should not be there. I cannot ask you why it was not removed from this bill, hustled before us in great haste. Capital punishment has been in there for a long time and could have easily been removed with this act.

You said it would be narrowly applied. If the forces were being used in Canada for civil defence and there was a treasonable act in that area, would they be subjected to the death penalty in Canada with respect to his service in Canada?

**Captain Blair:** Although such application is in my view technically possible, I find it virtually impossible to imagine circumstances which could lead to a traitorous act in the face of the enemy by a Canadian military member in Canada. That is in the context that you have described it such as aid to a civil power and so on. If there should be military operations of a war-like nature against a foreign enemy on Canadian soil, that would widen the circumstances.

**Senator Hastings:** I am not thinking of a foreign enemy. I am thinking of a Canadian citizen in the confrontation of civil authority on the streets.

**Senator DeWare:** It does not read that way. It states "the enemy".

**Senator Hastings:** When maintaining order in Canada, who is the enemy?

**Colonel McDonald:** The reason for the limited number of amendments in this particular bill is for the purpose of putting the court marshal system back on line. It has come to a halt for disciplinary and general courts martial because of the Supreme Court of Canada ruling. There are a number of serious cases currently awaiting trial where some individuals are being held in prison with little action being taken. The bill is designed to avoid other areas where there may be a desire or a

[Traduction]

aussi y avoir exécution qu'avec l'autorisation expresse du gouverneur en conseil. Cela réduit considérablement le champ d'action.

Depuis la Première Guerre mondiale, il n'y a eu qu'un seul cas où l'armée canadienne a imposé la peine capitale. C'était en 1944, pour une accusation de meurtre. Bien sûr, la peine capitale existait dans nos lois à cette époque. Mais depuis lors, il n'y a jamais eu dans l'armée d'exécution faisant suite à l'application de la *Loi sur la défense nationale*.

**Le président:** Sur cette note joyeuse, je cède la parole au sénateur Hastings.

**Le sénateur Hastings:** Comme vous l'avez indiqué, le Parlement s'est prononcé deux fois sur la peine capitale, et le témoin a déclaré que cette dernière se trouvait encore dans la *Loi sur la défense nationale*. Je ne suis absolument pas intéressé par l'aspect restrictif ou par le nombre de garanties existantes, ce que je sais, c'est que la peine capitale ne devrait pas figurer dans la loi. Je ne vous demanderai pas pourquoi on ne l'a pas enlevée du projet de loi, qui nous a été soumis en hâte. La peine capitale se trouve là depuis longtemps, et on aurait pu l'enlever facilement.

Vous avez parlé d'une application très restreinte. Si les forces armées étaient utilisées au Canada pour la défense civile et qu'il existait une loi raisonnable dans ce domaine, les forces armées seraient-elles soumises à la peine de mort au Canada en ce qui concerne ce service au Canada?

**M. Blair:** Bien qu'à mon avis une telle application soit techniquement possible, je crois qu'il est virtuellement impossible d'imaginer les circonstances pouvant conduire à un acte de trahison face à l'ennemi commis par un membre de l'armée canadienne au Canada. C'est dans le contexte où vous l'avez décrit en tant qu'aide à une puissance civile, par exemple. S'il devait y avoir des opérations militaires d'une nature ressemblant à une guerre menée contre un ennemi étranger en sol canadien, les circonstances seraient plus larges.

**Le sénateur Hastings:** Je ne pensais pas à un ennemi étranger. Je pensais à un citoyen canadien en confrontation avec l'autorité civile dans les rues.

**Le sénateur DeWare:** Ce n'est pas cela qui est écrit. On parle de «l'ennemi».

**Le sénateur Hastings:** Quand il s'agit de maintenir l'ordre au Canada, qui est l'ennemi?

**Le colonel McDonald:** Si ce projet de loi en particulier renferme un nombre limité de modifications, c'est qu'il vise à réhabiliter les cours martiales. Les choses sont au point mort dans le cas des affaires disciplinaires et générales en raison d'une décision de la Cour suprême du Canada. Il y a actuellement en suspens plusieurs affaires graves où les inculpés sont détenus en prison sans qu'il ne se passe grand-chose. Le projet de loi exclut à dessein d'autres aspects qui méritent peut-être

[Text]

need for change and to restrict itself to the areas that will ensure that the court marshal system complies with the Charter. The term used is that this has to be a "mini-bus" rather than a full size in amendments to the National Defence Act. The death penalty has not been dealt with in the provision of this bill.

**Senator Hastings:** Even though you have had 16 years to deal with them?

**Colonel McDonald:** Whether the National Defence Act should be amended in a further bill is a live issue. Minister Collins gave an undertaking in Parliament two weeks ago that there would be a review of the National Defence Act to consider what other amendments might be included.

**The Chairman:** Was that in response to some of the capital punishment questions?

**Colonel McDonald:** It was in response to some points raised by the opposition. During the presentation of the bill to the House of Commons, a number of points were raised.

**Captain Blair:** Capital punishment was one of the concerns.

**Senator Hastings:** What is the present status with respect to gays and lesbians as members of the armed forces?

**Colonel McDonald:** I am not sure how this relates to the bill, Senator Hastings.

**Senator Hastings:** Well, it is a national defence bill and I am asking questions with respect to national defence and the national forces.

**Colonel McDonald:** The policy has not changed since the last comments were made by the minister. Within the last couple of weeks the minister stated in the House of Commons that the matter is under consideration by the government. The present policy is one pending that decision and it is that gays and lesbians are retained in the forces—if they are already in—with career restrictions; that they will be released, if they concur; gays and lesbians attempting to join the Canadian forces are not knowingly enroled in the Canadian forces. That is the interim policy.

**Senator Hastings:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you very much, gentlemen. I appreciate you taking the time to be with us and thank you very much for your responses.

What is the wish of the committee with respect to this bill?

[Traduction]

d'être modifiés. Il se borne aux aspects qui permettront de garantir que les cours martiales ne vont pas à l'encontre de la Charte. Le projet de loi est donc restrictif. Il ne vise pas à réviser de fond en comble la *Loi sur la défense nationale*. Il n'est pas question de la peine capitale dans ce projet de loi.

**Le sénateur Hastings:** Même si vous avez eu seize ans pour traiter de la question avec eux?

**Le colonel McDonald:** Il reste à savoir si la *Loi sur la défense nationale* devrait être modifiée dans un autre projet de loi. Le ministre Collins a signalé au Parlement il y a deux semaines que l'on étudierait la *Loi sur la défense nationale* pour déterminer les autres modifications qui pourraient y être apportées.

**Le président:** Est-ce que c'était en réaction à certaines des questions qui ont été soulevées à propos de la peine capitale?

**Le colonel McDonald:** C'était en réaction à certains points que l'opposition avait soulevés. Au moment où le projet de loi a été présenté à la Chambre des communes, plusieurs points ont été soulevés.

**M. Blair:** La peine capitale était l'une de nos préoccupations.

**Le sénateur Hastings:** Où en est-on en ce qui concerne la présence des gays et des lesbiennes dans les forces armées?

**Le colonel MacDonald:** Je ne vois pas exactement le lien avec le projet de loi, sénateur Hastings.

**Le sénateur Hastings:** Eh bien, le projet de loi porte sur la défense nationale, et je pose des questions qui touchent la défense nationale et les forces nationales.

**Le colonel MacDonald:** La politique n'a pas changé depuis que le ministre a fait ses dernières observations. Au cours des dernières semaines, le ministre a déclaré à la Chambre des communes que le gouvernement étudiait actuellement la question. À présent, la politique, en attendant cette décision, c'est que les gays et les lesbiennes demeurent dans les forces armées—s'ils s'y trouvent déjà—mais ont un choix de carrière limité. Ils peuvent retourner à la vie civile, s'ils acceptent. Les Forces armées canadiennes n'enrôlent pas en connaissance de cause des gays et des lesbiennes. C'est la politique pour le moment.

**Le sénateur Hastings:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Merci beaucoup, messieurs. J'apprécie le fait que vous ayez pris le temps de venir nous voir, et je vous remercie beaucoup de vos réponses.

Comment le comité voit-il le projet de loi?



[Text]

**Senator Neiman:** Mr. Chairman, I would certainly agree that the bill could be passed and I see no objection to it. It meets the requirements of the Supreme Court.

**Senator DeWare:** If you so move that it be reported without amendments, I will second it.

**The Chairman:** Any other comments?

**Senator Hastings:** My comment is that the capital punishment issue should be resolved as quickly as possible. Mr. Chairman, you might consider writing to the minister stating that the matter should be expedited.

**Senator Doyle:** I think that the whole act is in need of overhaul.

**The Chairman:** That is a good point.

Is it your wish then that this bill be reported without amendment? Agreed.

(Short recess)

**The Chairman:** Next we will deal with Bill S-8. Our first set of witnesses this afternoon are from the Canadian Association of Japanese Automobile Dealers, Mr. Brian Caldwell, the Executive Director and Mr. Michael Edmonds, Director of Public Affairs. Gentleman, do you have an opening statement?

**Mr. Michael Edmonds, Director of Public Affairs, Canadian Association of Japanese Automobile Dealers:** We would like to tell you a little about the association. It was formed in 1982 to examine trade issues, to push for liberalized trade and free trade in the automobile industry. After 1985 the trade restrictions on Japanese imports were lifted. We now represent about 1,100 car dealers in 330 communities across Canada representing the six factories of Honda, Mazda, Nissan, Subaru, Suzuki and Toyota.

Although our members are new car dealers, a large part of their business is used cars and the issue of importing used cars can disrupt the market at the moment, so we think this legislation should proceed very carefully.

I would like to introduce some of the literature in our package. There is a brief, which I am not sorry is not also in French. We can have it available this week. There is a background paper that we presented in 1989 on the impacts of the free trade agreement on the used vehicle market in Canada. There is a poster on "curbsiding", an important issue to all car dealers. There is also a pamphlet from the Canadian Safety Coun-

[Traduction]

**Le sénateur Neiman:** Monsieur le président, je dirais certainement que le projet de loi pourrait être adopté. Je n'aurais pas d'objection. Il est conforme aux exigences de la Cour suprême.

**Le sénateur DeWare:** Si vous proposez que le projet de loi soit renvoyé sans modification, je vous appuie.

**Le président:** Y a-t-il d'autres observations?

**Le sénateur Hastings:** Je dirais qu'il faut régler dès que possible la question de la peine capitale. Monsieur le président, vous pourriez peut-être écrire au ministre et l'inviter à accélérer le processus.

**Le sénateur Doyle:** Je crois que la loi au complet devrait être refaite.

**Le président:** C'est un bon point.

Vous convenez donc que le projet de loi soit renvoyé sans modification? D'accord.

(Courte pause)

**Le président:** Maintenant, nous allons traiter du projet de loi S-8. Nos premiers témoins cet après-midi proviennent de l'Association canadienne des concessionnaires d'automobiles japonaises. Ce sont M. Brian Caldwell, directeur exécutif, et M. Michael Edmonds, directeur des affaires publiques. Messieurs, avez-vous une déclaration liminaire?

**M. Michael Edmonds, directeur des affaires publiques, Association canadienne des concessionnaires d'automobiles japonaises:** Nous aimerions vous faire connaître un peu notre association. Elle a été formée en 1982 pour examiner des questions commerciales, pour favoriser la libéralisation des échanges, voire le libre-échange au sein de l'industrie automobile. Après 1985, les restrictions commerciales visant les importations japonaises ont été supprimées. Aujourd'hui, nous représentons environ 1 100 concessionnaires automobiles situés dans 330 localités partout au Canada, qui représentent les producteurs suivants: Honda, Mazda, Nissan, Subaru, Suzuki et Toyota.

Nos membres vendent des voitures neuves, mais une bonne part de leur chiffre d'affaires provient de la vente de voitures usagées. La question de l'importation des voitures usagées pourrait déséquilibrer le marché en ce moment; nous pensons donc qu'il faut procéder avec précaution en ce qui concerne ce projet de loi.

J'aimerais vous parler un peu des documents que nous avons présentés. Il y a le mémoire qui, je le regrette, n'est pas en français. La version française sera prête cette semaine. C'est un document de fond que nous avons présenté en 1989 à propos de l'incidence de l'Accord de libre-échange sur le marché des véhicules usagés au Canada. Il y a une affiche sur la vente «interlope», une question importante pour tous les con-

[Text]

cil on National Road Safety Week which we sponsored this year.

**Mr. Brian Caldwell, Executive Director, Canadian Association of Japanese Automobile Dealers:** Our prime interest in this particular bill is the particular provisions that relate to the importation of used cars. We are all aware that the free trade agreement is phasing out the long embargo against the importation of used cars over a five-year period. We are also aware that tariffs are being phased out over a 10-year period.

Our perception is that it is very difficult to deal with used car issues, thinking only of those which are flowing in from the United States. It is perhaps more important to look at the entire used car market in Canada. The study that we did in 1989 as the free trade agreement was coming in, focused on the agreement and created a variety of scenarios.

What amazed us more than anything was the incredible size of the domestic market. We were also amazed by the number of consumers and market oriented and informational issues which exist in our market. So we come to the point of looking at the importation of used cars out of a broader understanding of the Canadian market itself.

I will highlight two or three facts about the current market, and issues, and then make some specific comments on Bill S-8.

Out of the 1988-89 studies, we discovered that the used car market in Canada is around 3.3 to 3.4 million units each year, with a total value of \$19 billion. This is a huge market in Canada and, one about which very little is known in a quantitative sense. I will give you some statistics today on the size of the market and the share that car dealers hold. I would ask you to understand that there is no data base existing in Canada for the industry or government to measure exactly what is going on in our used car market, apart from the issues of free trade. Since that time we have worked hard with Transport Canada and the provinces to improve our statistics.

We believe there are 15 million light vehicles registered in Canada at the present time. With trades in used car markets of about 3 million, a turnover rate of 20 per cent a year occurs. For the entire Canadian market, we sold about 1.3 million new units last year, which together with the used car market means a total vehicle market in Canada of about 4.8 million.

[Traduction]

cessionnaires automobiles. Il y a aussi un dépliant du Conseil canadien de la sécurité sur la semaine nationale de la sécurité routière, que nous avons commanditée cette année.

**M. Brian Caldwell, directeur exécutif, Association canadienne des concessionnaires d'automobiles japonaises:** Notre intérêt principal pour ce projet de loi en particulier concerne les dispositions qui portent spécifiquement sur l'importation des voitures usagées. Nous savons tous que l'Accord de libre-échange est en train d'éliminer progressivement, sur une période de cinq ans, l'embargo qui a tenu longtemps à propos de l'importation des voitures usagées. Nous savons aussi qu'il est en train d'éliminer les tarifs progressivement sur une période de dix ans.

À nos yeux, il est très difficile de traiter de la question des voitures usagées en tenant compte uniquement de ce qui provient des États-Unis. Il est peut-être plus important d'envisager le marché des voitures usagées dans son entier au Canada. L'étude que nous avons réalisée en 1989 au moment où l'Accord de libre-échange commençait à s'appliquer a porté particulièrement sur l'Accord lui-même et donné lieu à divers scénarios.

Ce qui nous a étonné plus que toute autre chose, c'est la taille énorme du marché intérieur. Nous avons aussi été étonné du nombre de questions liées au consommateur, au marché et d'ordre général. Nous en venons donc à envisager une importation des voitures usagées en ayant une meilleure vue d'ensemble du marché canadien lui-même.

Je vais souligner deux ou trois faits à propos du marché actuel, soulever des questions, puis je vais faire des observations particulières concernant le projet de loi S-8.

Grâce aux études réalisées en 1988-1989, nous avons constaté que le marché des véhicules usagés au Canada représente entre 3,3 et 3,4 millions d'unités par année, pour une valeur totale de 19 milliards de dollars. C'est un marché canadien énorme que nous connaissons très peu sur le plan quantitatif. Je vais vous donner aujourd'hui quelques chiffres concernant la taille du marché et la part que détiennent les concessionnaires automobiles. J'aimerais que vous compreniez le fait que l'industrie et le gouvernement ne disposent d'aucune base de données au Canada pour mesurer exactement ce qui se passe dans notre marché de la voiture usagée, à l'exclusion des questions en rapport avec le libre-échange. Depuis le temps, nous avons travaillé dur de concert avec Transports Canada et avec les provinces pour nous améliorer sur le plan statistique.

Nous croyons qu'il y a actuellement 15 millions de véhicules légers immatriculés au Canada. Environ 3 millions de voitures usagées changeraient de propriétaires, soit un roulement de 20 p. 100 par année. Pour l'ensemble du marché canadien, nous avons vendu 1,3 million de voitures neuves l'an dernier, ce qui représente, combiné au marché des voi-



[Text]

Another surprising point which is germane to our remarks on the bill and importation, is that new car dealers represented a very small segment of the used car market in Canada. About 550,000 used vehicle sales went through new car dealers to consumers. If we look at this whole market of 3 or more million in a used car market, that means new car dealers represent 15 to 17 per cent of that marketplace.

That means the major competition to car dealers in the used car business is not other dealers, it is the private sector. Most of those trades are between private individuals.

Since the study, much has happened in the used car market. The sense we have had is an oversupply of cars in the used car market. There is a glut of repossessed vehicles, retail leases are expiring and 135,000 imports from the United States in 1991—90,000 to 100,000 light vehicles. There has been lot of supply dumped on to the used car market over the last few years. The GST implications on the sale of used cars by car dealers, but not to the sales by private individuals, together with this oversupply condition, had a negative impact on Canadian car dealers and their segment of the market last year. We believe those conditions are changing, with the market for dealers coming back a little.

A table provided shows that in the 1980s, 1985, 1986 and 1987 new car sales hit all time highs. They have since decreased, but cars which are three to 10 years old are now coming into their prime used car years. As we look ahead a little, trying to understand the impact of the United States situation, we believe there will continue to be an oversupply of used vehicles in the Canadian market for the foreseeable future.

There are certain exceptions; some models are very difficult to get. Notwithstanding that, we think there is a generic oversupply.

Although car dealers have only 16 per cent to 18 per cent of the market, used car sales are very important to car dealers. Most people do not recognize that new car dealers actually run three or four different businesses: they may have a new car business, a used car business, a parts and service business and, in some cases a finance and insurance and/or a leasing business. Profits from used car departments are very important to car dealers.

[Traduction]

tures usagées, un marché canadien des véhicules de 4,8 millions d'unités.

Autre point étonnant qui s'inscrit bien dans nos observations sur le projet de loi et sur l'importation, c'est que les concessionnaires qui vendent des voitures neuves représentent un très petit segment du marché des voitures usagées au Canada. Ces concessionnaires ont vendu 550 000 voitures usagées aux consommateurs. Si nous regardons le marché dans son ensemble—soit plus de 3 millions de voitures usagées—la part des concessionnaires qui vendent des voitures neuves représente entre 15 et 17 p. 100 du marché.

C'est donc dire que les principaux concurrents des concessionnaires automobiles dans le secteur des voitures usagées ne sont pas les autres concessionnaires, mais plutôt le marché privé. La plupart du temps, ce sont les particuliers.

Depuis l'époque où l'étude a été faite, il s'est passé beaucoup de choses dans le marché des voitures usagées. Notre impression, c'est que l'offre y est devenu excédentaire. Il y a un excès de véhicules saisis, les contrats de location viennent à terme et 135 000 voitures ont été importées des États-Unis en 1991—de 90 000 à 100 000 véhicules légers. L'offre grimpe en flèche sur le marché des voitures usagées depuis quelques années. Les effets de la TPS sur la vente de voitures usagées par un concessionnaire automobile qui ne touche pas la vente par un particulier, combinés à cette offre excédentaire, se sont répercutés défavorablement sur les concessionnaires automobile canadiens et sur leur segment du marché l'année dernière. Nous croyons que la situation évolue et que les concessionnaires reprennent un peu du poil de la bête.

Il y a dans la documentation un tableau qui montre que durant les années 80—en 1985, en 1986 et en 1987, les ventes de voitures usagées n'ont jamais été aussi importantes. Elles ont connu une baisse depuis, mais les voitures qui ont entre trois et dix ans arrivent maintenant au moment propice pour être intégrées au marché des voitures usagées. On regarde un peu vers l'avenir et en essayant de comprendre les conséquences qu'aura la situation aux États-Unis, nous croyons que l'offre de véhicules usagés demeurera excédentaire sur le marché canadien dans un avenir prévisible.

Il y a certaines exceptions. Certains modèles sont très difficiles à obtenir. Nous croyons qu'il y a tout de même une offre excédentaire dans l'ensemble.

Même si les concessionnaires automobiles ne détiennent que de 16 à 18 p. 100 du marché, les ventes de voitures usagées sont très importantes. La plupart des gens ne savent pas que les concessionnaires qui vendent des voitures neuves exploitent en fait trois ou quatre entreprises: la vente de voitures neuves, la vente de voitures usagées, le service des pièces et de mécanique et, dans certains cas, un service de financement, d'assurance ou de location. Les profits découlant

*[Text]*

It has been a tough year in 1991 for the various reasons. What we have seen happen is that the contribution to car dealers' profits from used car departments has decreased significantly in 1991. There was a loss.

We are concerned. We come here not with a closed mind about free trade, because CAJAD was born out of free trade, and we will live and die with free trade. We have a sincere interest in improving the used car market.

Accurate information on used cars is an area in which we as a country, as a collection of provinces, the federal government and the industry need to improve.

With respect to title, it is difficult for a consumer of used cars to understand whether the car is free from liens or not. Ontario is one province with a system of registering liens. Ontario is to be complimented. There are others.

In New Brunswick liens are registered county by county by county. Therefore, it is difficult to track whether a lien exists as a car moves not only intra-New Brunswick, but between New Brunswick and Ontario. I position this issue so you appreciate the complexities added by bringing cars in from the United States. Whether it is a dealer importing the car and wanting to ensure good title, or whether it is a private individual, we would like to leave you with the point that there are a number of consumer issues of which we need to be cognizant.

There is also no easily accessible consumer system to check whether the vehicle has been reported stolen in Canada. The RCMP maintains a file called CPIC, but there is no direct correlation between the CPIC file and various registration files. The problem is exacerbated with vehicles coming in from the United States.

Concerning safety of used cars, there is no national system of periodic motor vehicle inspection in Canada. As we turn our minds to the safety and the environmental quality of new cars, it is wise to remember that as soon as the car is sold it is no longer a new car. We have 15 million cars which may not be as safe or as environmentally friendly as we might wish.

*[Traduction]*

de la vente de voitures usagées sont très importants pour les concessionnaires automobiles.

L'année 1991 a été difficile pour plusieurs raisons. Nous avons constaté en 1991 une baisse importante de la contribution des voitures usagées aux profits globaux des concessionnaires automobiles. Il y a eu perte.

Nous sommes inquiets. Nous nous présentons ici aujourd'hui non pas fermés au libre-échange—l'ACCAJ est née du libre-échange —nous sommes d'accord avec l'idée. Qui vivra par le libre-échange périra par le libre-échange. Notre intérêt pour l'amélioration du marché des voitures usagées est véritable.

Il nous faut—le pays, l'ensemble des provinces, le Parlement fédéral et l'industrie—améliorer l'exactitude des renseignements dont nous disposons à propos des voitures usagées.

Pour ce qui touche le titre de propriété, il est difficile pour le propriétaire d'une voiture usagée de savoir si la voiture est visée ou non par un privilège dûment enregistré. L'Ontario enregistre ces privilèges. C'est une province qui mérite des éloges. Il y en a d'autres.

Au Nouveau-Brunswick, les privilèges sont consignés par comté. Il est donc difficile de déterminer s'il en existe une quand une voiture change de propriétaire non seulement à l'intérieur de la province, mais aussi entre le Nouveau-Brunswick et l'Ontario. Je mets la question en contexte pour que vous puissiez apprécier les difficultés supplémentaires qui découlent de l'importation des voitures provenant des États-Unis. Qu'il s'agisse d'un concessionnaire qui importe la voiture et qui veut s'assurer d'avoir le bon titre de propriété, ou encore d'un particulier, nous voulons que vous reteniez d'abord le fait qu'il faut tenir compte de plusieurs questions qui intéressent les consommateurs.

Par ailleurs, il n'existe pour le consommateur aucun système facilement accessible qui permet de vérifier si un véhicule a été déclaré volé au Canada. La GRC tient un fichier, le CIPC, mais il n'existe aucun lien direct entre le CIPC et les divers fichiers d'immatriculation. Les véhicules qui proviennent des États-Unis aggravent le problème d'autant.

Pour ce qui touche la sécurité des voitures usagées, il n'existe aucun système national d'inspection périodique des véhicules automobiles au Canada. Tandis que l'on privilégie de plus en plus les qualités des voitures neuves sur le plan de la sécurité et de l'environnement, il est sage de se rappeler qu'une voiture n'est plus neuve dès qu'elle est vendue. Il y a 15 millions de voitures qui ne sont peut-être pas aussi bonnes que nous le voudrions sur le plan de sécurité et de l'environnement.



*[Text]*

We have work to improve environmental regulations with respect to our existing fleet and to improve our safety inspection programs.

Another important issue to is "curbsiders". About a quarter of the individuals involved in the 3 million unit market involve people we describe as "curbsiders". They are people who say that they are an Aunt Molly or an Uncle John and who, unfortunately, represent the car as a private sale. What they are doing is selling cars repetitively for profit.

Quebec and Ontario are taking some strides we hope will put competition on a more fair level. Curbsiders do not bear the same legal responsibilities when they sell to consumers. They avoid taxes. They do not compete fairly.

This issue is germane when dealing with used cars coming in from the United States. We are dealing with categories of importation involving not just registered car dealers and/or manufacturers and/or private individuals, but a group described as being in the grey market, "curbsiders", bringing cars into the country under the guise of a private transaction. They flip the car almost immediately. As soon as they do, they are gone. We are concerned that the legislation and the regulations, come to grips with this particular kind of trade so that regulations and rules are fair for all players.

There are a number of issues in Canada that involve consumers, governments in terms of revenues and us as car dealers.

Turning briefly to trade issues between Canada and the United States, dealers across the country are concerned about unequal enforcement of current regulations at the borders. I have no proof of that fact. I have no documentation to lay before you. It is what I hear travelling around the country. I think the industry also is concerned about the current level of enforcement.

Another major issue for the car business is what we describe as program cars. Program cars are those sold by a manufacturer to a daily rental fleet. They are out in the fleet for a number of months, but come back to the marketplace quickly. One might also describe program cars as nearly new cars.

Over the last two or three years the industry has been very concerned about a mass of program cars coming into Canada. There is work going on on the part of the industry in cooperation with the government to try to understand this issue. We believe that under current pricing, this program car threat may

*[Traduction]*

Nous devons nous appliquer à améliorer la réglementation environnementale concernant le parc automobile existant ainsi qu'à améliorer nos programmes d'inspection des aspects sécuritaires d'une automobile.

Autre question importante: les vendeurs «interlopes». Environ le quart des personnes qui font partie de ce marché de trois millions d'unités sont désignées comme étant des vendeurs «interlopes». Ils se présentent comme étant l'oncle Jean ou la tante Lucille et, malheureusement, ils font de la vente de la voiture une transaction privée. Ce qu'ils font, c'est qu'ils vendent des voitures à répétition pour toucher un profit.

Le Québec et l'Ontario font des efforts qui, nous l'espérons, aboutiront à une concurrence plus loyale. Les vendeurs «interlopes» n'assument pas les mêmes responsabilités légales quand ils vendent une voiture aux consommateurs. Ils ne paient ni taxes, ni impôts. Leur concurrence est déloyale.

La question est pertinente dans le contexte des voitures provenant des États-Unis. Il s'agit de catégories d'importation qui touchent non seulement les concessionnaires dûment accrédités, les fabricants et les particuliers, mais aussi un groupe qu'on situe dans une zone grise, les vendeurs «interlopes», qui importent des voitures au pays sous forme de transaction privée. Ils se débarrassent de la voiture presque tout de suite. Dès qu'ils le font, ils prennent la clé des champs. Nous voulons que la loi et le règlement solutionnent cette question particulière: tous les joueurs doivent se retrouver sur le même pied.

Il existe au Canada plusieurs questions financières qui touchent les consommateurs, les gouvernements et nous-mêmes, les concessionnaires automobiles.

Pour parler brièvement des questions commerciales touchant le Canada et les États-Unis, disons que les concessionnaires partout au pays se préoccupent de l'inconstance dans l'exécution des règlements actuels à la frontière. Je n'ai aucune preuve à ce sujet. Je n'ai aucun document à vous présenter. C'est ce que j'entends dire en traversant le pays. Je crois que l'industrie se préoccupe aussi du «degré» d'exécution.

Autre question d'importance pour le secteur automobile: les voitures dites de «programme». Les voitures de programme sont celles qu'un fabricant vend à une entreprise de location quotidienne. La voiture fait partie du parc de l'entreprise pendant quelques mois, puis se retrouve sur le marché rapidement. On pourrait dire que les voitures de programme sont des voitures presque neuves.

Depuis deux ou trois ans, l'industrie se préoccupe beaucoup de la quantité énorme de voitures de programme qui arrivent au Canada. L'industrie travaille actuellement de concert avec le gouvernement à essayer de comprendre la question. Les prix étant ce qu'ils sont à l'heure actuelle, nous croyons que

*[Text]*

not be the issue that we thought it would be a couple of years ago. But the industry will watch it closely.

The other point is on exporting vehicles. It would appear to us that there is an opportunity for Canada to export vehicles. We understand that it is more difficult for a Canadian to export a used car into the United States than it is for a Canadian to bring a car in from the United States.

That brings me to our observations of principle on Bill S-8. Notwithstanding the good efforts of Transport Canada that should proceed to regulate the safety of these cars, it is important for us to understand there are a number of safety issues with respect to used cars now on our roads. We humbly suggest that government and the industry needs to do more with respect to the existing fleet.

Given the magnitude of existing consumer and environmental issues not addressed, it is inappropriate for the government to relax its safety standards for U.S. vehicles. We believe that if there is to be true free trade with U.S. used cars, it must be fair and reciprocal. Canada's rules regarding used car imports should be no less stringent than those of the U.S. with imports from this country.

We believe Canada should not apply lower safety standards to vehicles from the U.S. than it does on vehicles sold here. On the curbsider issue, we urge the government and Transport Canada to ensure that the wording of the bill, company versus person, takes cognizance of the existence of this grey market. Again, we ask that the rules of importation be the same.

I think the committee and Transport Canada needs to give careful thought to a provision to put some onus on the manufacturers or on the importer to provide notices of defect to the public and current owners. If an importer with no tie to a manufacturer is to bring in a car, then he or she has really has no access to those notice of recalls. The requirement to pass that on to subsequent owners may be overly onerous and impossible to meet. We think that area of the bill and/or the regulations, needs to be thought through carefully.

There is a clause in the bill that provides for a declaration in the prescribed form and manner. I am not sure whether that definition is broad enough to require the importer to post a bond to secure the conversion. As we talk about cars going into the U.S., one of the requirements is that a bond be posted before the car is converted. To the extent we were to harmonize the toughness of the rules, we think that that provision should be provided in Canada.

*[Traduction]*

cette menace n'est pas ce que nous pensions voir il y a quelques années. L'industrie va surveiller le dossier de près.

L'exportation de véhicule est un autre point qui mérite d'être étudié. Il nous semble qu'il y aurait des possibilités pour le Canada quand il s'agit d'exporter des véhicules. Je sais qu'il est plus difficile pour un Canadien d'exporter une voiture usagée vers les États-Unis que d'en importer une.

Ce qui m'amène aux observations de principe concernant le projet de loi S-8. Malgré les beaux efforts de Transports Canada, qui devrait continuer à réglementer les aspects sécuritaires de ces voitures, il est important pour nous de comprendre que les voitures usagées actuellement sur nos routes posent certains problèmes sur le plan de la sécurité. Nous affirmons humblement que le gouvernement et l'industrie doivent en faire plus pour inspecter le parc automobile existant.

Comme on n'a pas étudié à fond les problèmes écologiques possibles et les questions d'importance qui intéressent le consommateur, il ne conviendrait pas que le gouvernement assouplisse les normes de sécurité visant les véhicules américains. À notre avis, s'il doit vraiment y avoir libre échange, en ce qui concerne les voitures américaines usagées, il faut que ce soit juste et réciproque. Les règles régissant l'importation des voitures usagées au Canada ne devraient pas être moins strictes que celles que les Américains appliquent aux voitures canadiennes exportées vers leur pays.

Nous croyons que le Canada ne devrait pas abaisser ses normes de sécurité pour ce qui touche les véhicules américains par rapport aux véhicules vendus ici. Quant à la question des vendeurs «interlopes», nous incitons le gouvernement et Transports Canada à s'assurer que le libellé du projet de loi — entreprise ou personne — tienne compte de l'existence de ce marché, cette zone grise. Encore une fois, nous demandons que les règles concernant les importations soient les mêmes.

Je crois que le comité et Transports Canada doivent envisager sérieusement d'inclure une disposition qui oblige les fabricants ou les importateurs à aviser le grand public, les propriétaires courants, de défauts. L'importateur qui n'est associé aucunement à un fabricant n'a pas vraiment accès à ces avis de rappel. Il serait peut-être trop coûteux, même impossible de demander que ces avis parviennent aux propriétaires suivants. À notre avis, il faut réfléchir longuement à cet aspect du projet de loi ou des règlements.

Le projet de loi renferme une disposition prévoyant une déclaration faite selon les modalités réglementaires. Je ne suis pas convaincu que la définition soit si vaste qu'elle oblige l'importateur à déposer une caution pour garantir la conversion. Dans le cas des voitures qui s'en vont aux États-Unis, il faut, notamment, contracter une garantie avant la conversion. Dans la mesure où on décide d'harmoniser les règles pour qu'elles soient plus strictes, nous croyons que les dispositions devraient venir du Canada.



[Text]

The last comment concerns the extent Transport Canada and the government move ahead to allow conversion of certain cars. We urge the government to include new car dealers as part of that conversion process. We believe we are the most qualified to look after that kind of conversion. We should at least be included as part of the conversion process.

**The Chairman:** Before we call on any of the other senators, Mr. Caldwell, on the question of the curbsiders, and leaving aside importers, what is the major concern with regard to buying from someone who says, "Come to my house at 123 X Street," when that is the fourth car they have sold that month from that driveway? They may be skimming the tax system, although we do not know that. What are the great dangers? When they are selling a 1989 Toyota Corolla, that is what you are getting, are you not?

**Mr. Caldwell:** That is right.

**The Chairman:** I have obviously looked in the newspaper and compared the prices to see that I am in the right ballpark in terms of money. Tell me what my downsides are.

**Mr. Caldwell:** The key downsides are from a consumer point of view, notwithstanding unfair competition laws and revenue for governments. The curbsiders often will not be in the same driveway. You may drive away with a car that has a problem the next day. You may not be able to find that curbsider. Not everyone moves, but some do. You have less recourse to the curbsider than if you bought from a dealer. The car could be stolen. If there is a lien against that car, the bank will come after you, the buyer, and repossess that car. You lose the car and money. Often, you cannot find the curbsider.

It is a serious issue which we feel is exacerbated with cars moving in from the United States. We know the players even less in that case.

**Senator Neiman:** Do you think there should be a requirement that every car carry a history of its owners with it? We do this in other areas to protect consumers. You have to know every previous owner. You would have a bill of sale that would include the owners. Does that make sense?

**Mr. Caldwell:** Generically, it does. There are many states that have vehicle title systems. I do not believe there is a province in Canada that titles vehicles.

[Traduction]

Notre dernière observation a trait à la mesure dans laquelle Transports Canada et le gouvernement vont permettre la conversion de certaines voitures. Nous incitons le gouvernement à inclure dans ce processus de conversion les concessionnaires automobiles qui vendent des voitures neuves. Nous croyons être les mieux qualifiés pour nous occuper de ce genre de conversion. Nous devrions au moins faire partie du processus de conversion.

**Le président:** Avant de faire appel aux autres sénateurs, Monsieur Caldwell, à propos de la question des vendeurs «interlopes», pour laisser de côté celle des importateurs, quelle est la plus grande préoccupation que soulèvent ces transactions, par exemple le fait d'acheter une voiture de quelqu'un qui «Venez chez moi, au 123, rue X» et que c'est la quatrième voiture qu'il vend dans son entrée depuis un mois? C'est peut-être une façon d'esquiver le fisc mais nous ne savons pas vraiment. Quels en sont les risques majeurs? C'est quand on vend, par exemple, une Toyota Corolla 1989, c'est ce que vous obtenez, n'est-ce pas?

**M. Caldwell:** Oui.

**Le président:** Évidemment, j'ai jeté un coup d'oeil dans les journaux pour comparer les prix et m'assurer que je ne vais pas payer trop cher. Dites-moi quels sont les désavantages.

**M. Caldwell:** Les principaux désavantages touchent le consommateur, sans compter les entorses aux lois interdisant la concurrence déloyale et la perte de revenus pour les gouvernements. Souvent, les vendeurs «interlopes» ne vendent pas tous leurs voitures depuis la même entrée. La voiture avec laquelle vous vous retrouvez peut avoir un ennui mécanique la journée suivante. Vous ne serez peut-être pas capable de trouver le vendeur. Ils ne déménagent pas tous, mais certains d'entre eux le font. Vous avez moins de recours contre un tel vendeur que contre un concessionnaire. Il pourrait s'agir d'une voiture volée. Si la voiture est visée par un privilège, la banque vous cherchera, vous êtes le propriétaire, et saisira la voiture. Vous perdez la voiture et votre argent. Souvent, vous n'arrivez pas à trouver le vendeur «interlope».

C'est une question grave qui, à notre avis, est aggravée d'autant par l'arrivée de voitures provenant des États-Unis. Nous connaissons encore moins les joueurs dans ce cas.

**Le sénateur Neiman:** Croyez-vous que chaque voiture devrait s'accompagner d'une fiche où le nom des propriétaires précédents sont notés? Nous le faisons dans d'autres domaines pour protéger le consommateur. Il faut savoir tout sur le propriétaire précédent. Il serait question des propriétaires précédents dans le contrat de vente. Est-ce que cela a du sens?

**M. Caldwell:** De façon générale, oui. Un grand nombre d'États ont en place un système d'enregistrement de propriétaires de véhicules. Je ne crois pas qu'il y ait au Canada une province qui en ait un.

[Text]

**Senator Neiman:** I do not necessarily mean you have to go down and register it and bring it back, but that there should be a requirement for—

**The Chairman:** A paper trail from the initial buyer to her.

**Mr. Caldwell:** We certainly agree, senators, with the concept that there should be a trail, whether it be paper or automated. This concept could include the vehicle history. One could add in mechanical safety checks, lien information and there could be some crossover with existing stolen vehicle files. All of these things could create a used vehicle information system to the benefit of consumers.

**Senator Neiman:** The real problem is that there is such a difference between provinces and administrations. I suppose that Ontario and Quebec have the better systems.

**Mr. Caldwell:** B.C., too. What goes on in Canada's used car markets are in a sense microcosms of broader issues in the country. We have federal standards for new cars, but the registrars of motor vehicles do not always care whether the car meets federal standards. They will register the car nonetheless. If it sneaks by Customs, it may sneak by the registration system.

We have 10 provinces with 10 systems of recording liens. We have 10 systems of inspecting vehicles and recording that information. We have 10 systems of enforcement and safety and environmental inspection. We have a lot of confusion for consumers when those cars are moving across the country. It is even wilder when they move in from the U.S.

**The Chairman:** This sounds like a constitutional crisis.

**Mr. Caldwell:** I think it is, sir, so perhaps we are in the right place after all.

**Senator Neiman:** You mentioned one other generic problem with program cars. Your concern had been originally that you were afraid that the border would open wide and thousands of cars would suddenly be brought into Canada. We do not have anything approximating our dumping laws as far as cars are concerned? We do not have the same provision that forms part of the free trade agreement?

**Mr. Caldwell:** Not that I am aware of with respect to used cars. Even if they came in at a price that was under the dealer price in Canada, I am not an expert in dumping legislation, I am not sure that would be dumping because they were sold at

[Traduction]

**Le sénateur Neiman:** Je ne dis pas nécessairement qu'il faudrait rapporter leur voiture pour la faire immatriculer et revenir, mais qu'il faudrait obligatoirement—

**Le président:** Enregistrer officiellement le nom des propriétaires, du premier au dernier.

**M. Caldwell:** Nous sommes certainement d'accord, messieurs les sénateurs, avec cette idée, que ce soit informatisé ou non. Il faudrait aussi noter les antécédents du véhicule. On pourrait ajouter encore les vérifications mécaniques et des informations sur les privilèges et peut-être une vérification dans les fichiers de véhicules volés. Tout cela permettrait de créer un système d'information sur les véhicules usagés qui bénéficieraient aux consommateurs.

**Le sénateur Neiman:** Le vrai problème, c'est qu'il y a une différence énorme entre les provinces et les administrations. Je suppose que l'Ontario et le Québec ont les meilleurs systèmes.

**M. Caldwell:** La Colombie-Britannique aussi. Ce qui se produit sur le marché des voitures usagées au Canada, c'est, en un certain sens, un microcosme de questions plus vaste au pays. Le gouvernement fédéral applique des normes concernant des voitures neuves, mais les directeurs de l'immatriculation de véhicules automobiles ne se préoccupent pas toujours de ce que la voiture réponde aux normes fédérales. Ils l'immatriculent quand même. Si on réussit à déjouer les douanes, on peut réussir à déjouer le système d'immatriculation.

Nous avons dix provinces et dix façons d'enregistrer les privilèges. Nous avons dix façons d'inspecter les véhicules et de consigner les informations à ce sujet. Nous avons dix façons de faire respecter les règles et de procéder aux inspections sur le plan de la sécurité et de l'environnement. Quand une voiture change de main et se retrouve à un autre endroit du pays, il y a beaucoup de confusion chez le consommateur. C'est encore plus fou quand elle arrive des États-Unis.

**Le président:** On dirait une crise constitutionnelle.

**M. Caldwell:** Je crois que c'est bien le cas, monsieur le président. C'est peut-être la bonne audience après tout.

**Le sénateur Neiman:** Vous avez parlé d'un autre problème d'ordre général concernant les voitures de programme. Votre crainte, à l'origine, c'était que les portes soient grande ouverte à la frontière et que des milliers de voitures arrivent subitement au Canada. Nous n'avons rien qui s'apparente à nos lois antidumping pour ce qui touche les voitures? Nous ne pouvons pas appliquer les mêmes dispositions qui font partie de l'Accord de libre-échange?

**M. Caldwell:** Pas que je sache en ce qui concerne les voitures usagées. Même si elles arrivaient à un prix inférieur à celui du concessionnaire au Canada, je ne suis pas sûr, même si je ne suis pas un expert dans les lois relatives au dumping,



[Text]

what was considered to be a fair wholesale in the United States. I think it is more of a market than a legalistic threat. That is the way our industry sees it.

**Senator Neiman:** One of your main points under 7(2) is that, to keep a level playing field between Canada and the U.S., the requirements for safety should be exactly the same and they should not have this "alternative requirement may be allowed." We do not know exactly what it might mean under subsection 2. Is that one of the sections you want amended?

**Mr. Caldwell:** I am not sure that I am competent to suggest amendment of that particular section. A used car coming in from the United States should meet the same standard that a car of that age and model year would have met had it been sold the first time in Canada. That is a matter of principle.

**Senator Neiman:** The safety requirements would be the same?

**Mr. Caldwell:** Indeed. It is our understanding that is the principle of the bill and what Transport Canada wants to achieve. In that case, we would support it.

**Senator Neiman:** Thank you.

**The Chairman:** You mentioned that your association representatives are a group that are into fairly long-term warranties. It seems to me you hear of warranties on certain parts as long as five years. Does that warranty business assist in the history of that vehicle?

**Mr. Caldwell:** I think it does within each country. We represent the dealers, not directly any manufacturers. I think the manufacturers will be before you this afternoon. Certainly within each country, yes, it does, because each manufacturer would maintain a thorough record of the vehicle and the warranty work done on it. With a vehicle coming in, to the extent the manufacturer here is made aware of the fact the car is in here as part of the conversion process or the importation process, I think there is potential to continue that record. If it sneaks in the back door and the manufacturer is not made aware of it, then the trail ends at the border because it is the U.S. company that maintains those records.

**The Chairman:** Senator Doyle.

**Senator Doyle:** Thank you. Is there much action in your field in the application of the false advertising law? Does the government pursue your industry for people? We all hear of grocery stores being fined, particularly the chains. I do not

[Traduction]

qu'il s'agirait effectivement de dumping, car elles étaient vendues à un prix considéré comme un honnête prix de gros aux États-Unis. Je crois qu'il s'agit davantage d'une menace pour le marché que d'une menace légaliste. C'est la façon dont notre industrie voit la question.

**Le sénateur Neiman:** Un de vos arguments principaux en ce qui concerne le paragraphe 7(2) est que, pour que le Canada et les États-Unis soient sur un pied d'égalité, les exigences en matière de sécurité devraient être exactement les mêmes et qu'il ne devrait pas y avoir de «dispositions substitutives». Nous ne savons pas exactement ce que cela signifie dans le paragraphe 2. Cet article est-il du nombre de ceux que vous voudriez voir modifier?

**M. Caldwell:** Je ne suis pas sûr d'avoir la compétence voulue pour suggérer des modifications de cet article en particulier. Une voiture usagée qui arrive des États-Unis devrait répondre à la même norme qu'une voiture de même âge et du même modèle qui avait été vendue la première fois au Canada. C'est une question de principe.

**Le sénateur Neiman:** Les exigences en matière de sécurité seraient les mêmes?

**M. Caldwell:** Bien sûr. À notre avis, il s'agit là du principe du projet de loi et de ce que Transports Canada veut réaliser. Dans ce cas, nous donnerions notre appui.

**Le sénateur Neiman:** Je vous remercie.

**Le président:** Vous avez mentionné que des représentants de votre association sont parmi ceux qui offrent des garanties à très long terme. Il me semble qu'on entend parler de garanties pouvant aller jusqu'à cinq ans sur certaines pièces. Cette question de garantie aide-t-elle à établir les antécédents du véhicule en question?

**M. Caldwell:** Je crois qu'elle le fait à l'intérieur de chaque pays. Nous représentons les concessionnaires, nous ne représentons pas directement les fabricants. Je crois que les fabricants comparaitront devant vous cet après-midi. À l'intérieur de chaque pays, oui, elle le fait, parce que chaque fabricant maintiendrait un dossier complet du véhicule et du travail qui y est effectué en vertu de la garantie. En ce qui concerne les véhicules qui arrivent au pays, dans la mesure où le fabricant est conscient du fait que la voiture est au pays dans le cadre du processus de conversion ou du processus d'importation, je crois qu'il peut continuer à tenir le dossier. Si le véhicule arrive par la porte d'en arrière et que le fabricant n'en est pas conscient, alors on perd toute trace à la frontière, parce que c'est la société américaine qui tient ces dossiers.

**Le président:** Sénateur Doyle.

**Le sénateur Doyle:** Merci. Se passe-t-il beaucoup de choses dans votre domaine en ce qui concerne l'application de la loi sur la publicité trompeuse? Le gouvernement poursuit-il votre industrie au nom des gens? Nous entendons tous parler

[Text]

recall hearing much about used car dealers or people who offer used cars being pursued. Is there much of that going on?

**Mr. Caldwell:** Yes. Most of that is in the provincial arena because car dealers are regulated and licensed by the province. It is typically a sales of goods act, together with the dealers act, that provides certain rules and principles of good advertising. None of my dealers have ever been approached. But there are stories, senator.

**Senator Doyle:** In the matter you just raised, you can argue that it is provincial, therefore it is not covered by a federal act. It is because of varying standards. In the area of false advertising, I noticed a sign outside a used car dealer in Ontario saying, "No GST." You and I know that that is a lie. There is GST; there is a different way of paying it. It might be legal to say, "Prices quoted include GST," but not, "No GST." Yet, a lot of people believe that advertising. You must say that has a provincial application and a federal one. It is false attraction of buyers, is it not?

**Mr. Caldwell:** I think that there were a number of retail establishments, not just those in the car business, who tried that tack with the implementation of the GST. Certainly I know of some car dealers that did. To my knowledge, however, that has been stopped.

**Senator Doyle:** I wish I could agree with you.

**Mr. Caldwell:** Well, certainly if any of our dealers are advertising—

**Senator Doyle:** I am not suggesting it is one of your dealers. I am inclined to think not. The practice still appears.

**Mr. Caldwell:** It is not one that we would condone.

**Senator Doyle:** Thank you.

**The Chairman:** Senator Lewis.

**Senator Lewis:** In your brief, at page 13, you mention GST, and apparently this does not apply to private sales of used vehicles.

**Mr. Caldwell:** That is true.

**Senator Lewis:** I notice you say that although due to tax credits available to car dealers there is only a small financial

[Traduction]

d'épicerie condamnées à payer une amende, particulièrement les chaînes. Je ne me rappelle pas avoir entendu parler souvent de vendeurs de voitures usagées faisant l'objet de poursuites. Cela arrive-t-il souvent?

**M. Caldwell:** Oui. La plupart des cas se produisent dans l'arène provinciale, parce que les vendeurs de voitures sont placés sous réglementation provinciale et doivent obtenir un permis auprès de la province. Généralement, une loi relative aux ventes de marchandises, ainsi qu'une loi relative aux concessionnaires fournissent certaines règles et certains principes concernant une bonne publicité. Aucun de mes concessionnaires n'a jamais été approché. Mais on connaît des cas, sénateur.

**Le sénateur Doyle:** En ce qui concerne ce dont vous venez de parler, vous pouvez prétendre que cela relève de la province et que, par conséquent, ce n'est pas régi par une loi fédérale. Les normes variables expliquent cela. En ce qui concerne la publicité trompeuse, j'ai remarqué une enseigne à l'extérieur d'un commerce de voitures usagées en Ontario sur laquelle on pouvait lire «Pas de TPS». Vous savez comme moi qu'il s'agit d'un mensonge. Il y a de la TPS; il s'agit simplement d'une façon différente de la payer. On peut écrire en toute légalité : «Les prix mentionnés comprennent la TPS», mais pas «Pas de TPS». Pourtant, beaucoup de gens croient cette publicité. Vous devez dire que cela a une application provinciale et une application fédérale. Il s'agit d'une façon trompeuse d'attirer les consommateurs, n'est-ce pas?

**M. Caldwell:** Je crois qu'un certain nombre d'établissements de détail, et pas seulement dans le domaine de la vente de voitures, ont essayé ce truc au moment de la mise en place de la TPS. Je connais certainement des vendeurs qui l'ont fait. À ma connaissance, cependant, ils ont cessé de le faire.

**Le sénateur Doyle:** J'aimerais pouvoir vous croire.

**M. Caldwell:** Eh bien, c'est sûr que si l'un ou l'autre de nos vendeurs faisait une publicité—

**Le sénateur Doyle:** Je ne veux pas laisser entendre qu'il s'agit de l'un de vos vendeurs. J'ai tendance à penser que ce n'est pas le cas. Mais la pratique existe toujours.

**M. Caldwell:** Ce n'est pas une pratique que nous encourageons.

**Le sénateur Doyle:** Merci.

**Le président:** Sénateur Lewis.

**Le sénateur Lewis:** Dans votre mémoire, en page 13, vous faites mention de la TPS; apparemment, elle ne s'applique pas à la vente de voitures usagées entre particuliers.

**M. Caldwell:** C'est vrai.

**Le sénateur Lewis:** Je vous ai entendu dire que, même si les crédits fiscaux offerts aux vendeurs de voitures font en



[Text]

penalty, the perception of the consumer is that used vehicles are 7 per cent more expensive at car dealers. I take it that if I sell to another individual, I do not collect the 7 per cent tax.

**Mr. Caldwell:** Because you are non-registered.

**Senator Lewis:** If that person was to go to a dealer, he would pay the 7 per cent.

**Mr. Caldwell:** That is correct. However, the car dealer, in taking a car in trade, has been allowed a notional tax credit on the trade-in price, which decreases the value of the car inventory. It decreases the net cost of the car to the dealer. As a result, when the dealer re-adds somewhere some small level of margin in this market, it is on a lower cost base than it would have been had he not been allowed that credit.

**Senator Lewis:** That is as far as the dealer is concerned, but what about the customer? Does he pay the 7 per cent?

**Mr. Caldwell:** This is where the complexity arises. Yes, on the invoice, if you bought the car for \$10,000, there would be \$700 GST. The point that our industry makes, and it is a complex one, is that before that car has been priced, the dealer has taken a notional tax credit of three and a half per cent of the trade-in value. The cost base to which the profit is lower than it would be without the credit, so it nets out to be about three points different.

**Senator Lewis:** I was just thinking from the point of view of the person buying the vehicle. Surely he notices a difference.

**Mr. Caldwell:** It was a very difficult situation, and your friends and colleagues in the government are aware of the industry's concern. Used car sales at dealerships were devastated the first five months of 1991, and it was largely a perception issue. The notional tax credit is a fair transaction, but we had a rough time trying to overcome the public perception. We are still struggling with it.

**Senator Lewis:** All the consumer sees is the actual dollars he pays.

**Mr. Caldwell:** Good point.

**Senator Lewis:** This bill is meant to reduce the risk of death, injury and damage to property by setting standards. Two things strike me here. One, they refer to "company". They talk about a company, but then the company is a person who is engaged in the business of manufacturing vehicles. Therefore it can apply to anybody.

[Traduction]

sorte que la hausse de prix est mince, le consommateur a toujours la perception que le prix des véhicules usagés est de 7 p. 100 plus élevé chez les vendeurs de voitures. D'après ce que je comprends, si je vends une voiture à un autre particulier, je n'ai pas à percevoir la taxe de 7 p. 100.

**M. Caldwell:** Parce que vous n'êtes pas inscrit.

**Le sénateur Lewis:** Si cette personne devait aller chez un vendeur, elle paierait les 7 p. 100.

**M. Caldwell:** C'est exact. Cependant, au moment de prendre une voiture en échange, le vendeur reçoit un crédit d'impôt théorique sur le prix d'échange, qui réduit la valeur des stocks de voiture. Il réduit aussi le coût net de la voiture que doit payer le vendeur. Par conséquent, lorsque le vendeur ajoute à la transaction, à un moment ou à un autre, un petit bénéfice, ce bénéfice est établi sur un prix plus faible qu'il ne l'aurait été sans le crédit d'impôt.

**Le sénateur Lewis:** C'est la situation pour le vendeur, mais qu'en est-il du client? Doit-il payer les 7 p. 100?

**M. Caldwell:** C'est là que la question devient plus complexe. Oui, sur la facture, si vous payez la voiture 10 000 \$, il y aura 700 \$ de TPS. L'argument de notre industrie, et c'est un argument complexe, est que, avant d'établir le prix de la voiture, le vendeur a obtenu un crédit d'impôt théorique de 3 1/2 p. 100 sur la valeur d'échange. Le coût d'après lequel on établit le profit est inférieur à ce qu'il serait sans le crédit, alors on obtient une différence d'environ 3 p. 100.

**Le sénateur Lewis:** Je pense plutôt en fonction de la personne qui achète le véhicule. Cette personne remarque certainement une différence.

**M. Caldwell:** Il s'agit d'une situation très difficile, et vos amis et collègues du gouvernement sont conscients de la préoccupation de l'industrie. Les ventes de voitures usagées chez les concessionnaires ont connu une baisse dramatique au cours des cinq premiers mois de 1991, principalement en raison d'un problème de perception. Le crédit d'impôt théorique est équitable, mais nous avons eu énormément de difficultés à modifier la perception du public. Nous sommes d'ailleurs toujours aux prises avec le problème.

**Le sénateur Lewis:** Tout ce que le consommateur voit, c'est le montant réel qu'il doit payer.

**M. Caldwell:** Comme vous avez raison.

**Le sénateur Lewis:** Ce projet de loi vise, par l'établissement de normes, à réduire les risques de décès, de blessures et de dommages matériels. Deux choses me frappent. Tout d'abord, ils font allusion à une «entreprise». Ils parlent d'une entreprise, mais alors l'entreprise est une personne engagée dans le secteur de la fabrication de véhicules. Par conséquent, le terme peut s'appliquer à n'importe qui.

[Text]

However, it appears that the whole thrust of this bill is towards the actual manufacturer of motor vehicles.

**Mr. Caldwell:** And now equipment, yes, which is a welcome addition.

**Senator Lewis:** Principally they are thinking of motor cars and trucks.

**Mr. Caldwell:** Yes.

**Senator Lewis:** Yet the definition of "vehicle" covers any vehicle which is capable of being driven or drawn on roads. It would cover a boat or utility trailer.

**Mr. Caldwell:** Yes.

**Senator Lewis:** It appears that what is to happen is if a manufacturer has been authorized, then manufactures a vehicle, he can apply the national mark to the vehicle which certifies that it meets the standards. That is put on by the original manufacturer, but there is nothing there to provide for how that vehicle continues to meet the standards over the years.

**Mr. Caldwell:** Yes.

**Senator Lewis:** Apparently what they try to do under clause 4 with boat, travel and utility trailers is to put a prohibition against shipping from one province to another. The next question is whether that is constitutional. This is an attempt, I suppose, to stop manufacturers from transferring from one province to another. This is the way they catch them if they do not meet the standards. That is all very well for the car manufacturer, but what about the utility trailer?

**Mr. Caldwell:** If it is on the highway, it is a matter of public interest to maintaining its safety.

**Senator Lewis:** The whole thrust of this seems to concentrate on the manufacturer of cars and trucks. You could even interpret this to mean a horse-drawn buggy or something.

**Mr. Caldwell:** Capable of being drawn.

**Senator Lewis:** I do not suppose that is what was envisaged.

**Senator Lewis:** Perhaps not.

**Senator Lewis:** I know this is probably not your principle concern in what you are telling us today.

**Mr. Caldwell:** I certainly see there are some jurisdictional issues, whether it be a trailer or car; after it has been sold, how do we ensure those vehicles continue to be safe.

[Traduction]

Cependant, il semble que ce projet de loi vise dans l'ensemble les fabricants proprement dits de véhicules moteurs.

**M. Caldwell:** Et à présent de l'équipement, oui, ce qui est un ajout heureux.

**Le sénateur Lewis:** Ils pensent principalement à des voitures et à des camions.

**M. Caldwell:** Oui.

**Le sénateur Lewis:** Pourtant, la définition de «véhicule» regroupe tout véhicule qui peut être conduit ou tiré sur la route. Un bateau ou une remorque entreraient donc dans cette catégorie.

**M. Caldwell:** Oui.

**Le sénateur Lewis:** Il semble que le scénario suivant peut se produire: si un fabricant a été autorisé à fabriquer un véhicule et qu'il le fait, il peut appliquer sur le véhicule la marque nationale qui certifie qu'il répond aux normes. Cette marque est apposée par le fabricant original, mais rien ne garantit que ce véhicule continue à répondre aux normes avec les ans.

**M. Caldwell:** Oui.

**Le sénateur Lewis:** Il semble que ce qu'ils essaient de faire avec l'article 4 à propos des bateaux, des roulottes et des remorques est d'interdire le transport interprovincial. Il s'agit ensuite de savoir si cela est constitutionnel. Il s'agit, à mon avis, d'une tentative d'empêcher les fabricants de faire des transferts d'une province à une autre. C'est de cette façon qu'ils les attrapent s'ils ne répondent pas aux normes. C'est très bien pour les fabricants de voitures, mais qu'en est-il des remorques?

**M. Caldwell:** Si le véhicule circule sur la route, il en va de l'intérêt public qu'il soit sécuritaire.

**Le sénateur Lewis:** Le projet de loi tout entier semble être axé sur les fabricants de voitures et de camions. On pourrait même l'interpréter pour qu'il vise une voiture à chevaux ou quelque chose d'autre.

**M. Caldwell:** Pouvant être tirée.

**Le sénateur Lewis:** Je ne crois pas que c'est ce que l'on envisageait.

**M. Caldwell:** Peut-être pas.

**Le sénateur Lewis:** Je sais que ce n'est probablement pas votre principale préoccupation en ce qui concerne ce dont vous nous parlez aujourd'hui.

**M. Caldwell:** Je vois certainement qu'il existe des questions de sphère de compétence, selon qu'il s'agit d'une remorque ou d'une voiture; une fois que ces véhicules sont vendus, de quelle façon nous nous assurons qu'ils continuent d'être sûrs.



[Text]

**Senator Lewis:** There is no follow-up. I think you mentioned it earlier when you said that provincial registrars have no system of requiring a certificate of whether it would meet the standard.

**Mr. Caldwell:** There are different standards in various provinces.

**Mr. Edmonds:** Certain countries have certification requirements and environmental controls. One of the things we have advocated domestically, as an association, is periodic motor vehicle inspections. Someone can drive for ten years and the car be totally unsafe, but still on the road and highway. After a certain period it might be a good idea if you were required to bring it in for inspection.

**Senator Lewis:** I believe some provinces do have that requirement if the vehicle is two years or older.

**Mr. Caldwell:** It is starting now in the lower Fraser.

**Senator Lewis:** Before you can re-register it, you must have an inspection.

**Mr. Caldwell:** It is some of that older fleet that we need to attack if we want to really do as much as we can to increase the environmental efficiency of the fleet. I do not think there has been a major drop in average fleet consumption for eight years, partly because of the predominance of older vehicles on the road.

**The Chairman:** Senator DeWare.

**Senator DeWare:** I take it that you basically agree with the thrust of this bill, C-8?

**Mr. Caldwell:** Yes.

**Senator De Ware:** You do not feel it goes far enough?

**Mr. Caldwell:** We have not reviewed this with our lawyers, so we are not here to make specific legal comments. I think we are here to express the principles of equal treatment both between cars, equal treatment between those that import, and equal treatment between Canada and the U.S. There are consumer, trade, and dealer issues.

**Senator DeWare:** We have an inspection in New Brunswick. Every year the car has to be inspected. There is a checklist they go through, and it probably costs—if there is nothing wrong—about \$45. The filling stations that are allowed to do it are called inspection stations. Some do not have qualified mechanics, so they are not inspection stations. You do that once a year, and you get a sticker on your wind shield with the month punched on it. It is a different coloured

[Traduction]

**Le sénateur Lewis:** Il n'y a pas de suivi. Je crois que vous l'avez mentionné plus tôt lorsque vous avez dit que les registraires provinciaux ne disposent d'aucun système pour exiger un certificat qui atteste qu'on répond à la norme.

**M. Caldwell:** Les normes seront différentes selon les provinces.

**M. Edmonds:** Certains pays ont des exigences d'homologation et des contrôles environnementaux. L'inspection périodique des véhicules moteurs est l'une des mesures dont nous avons, à titre d'association, fait la promotion au pays. Quelqu'un peut conduire durant dix ans, et son véhicule peut être tout à fait dangereux, mais continuer à circuler sur les routes. Après une certaine période, il pourrait être bon d'exiger que ce véhicule soit soumis à une inspection.

**Le sénateur Lewis:** Je crois que certaines provinces ont cette exigence si le véhicule est âgé de deux ans et plus.

**M. Caldwell:** Ils commencent à le faire maintenant dans le Lower Fraser.

**Le sénateur Lewis:** Vous devez faire une inspection du véhicule avant de renouveler son immatriculation.

**M. Caldwell:** C'est à certains de ces véhicules plus vieux que nous devons nous attaquer si nous voulons faire du mieux que nous pouvons pour améliorer l'efficacité du parc automobile sur le plan environnemental. Je ne crois pas qu'il y ait une baisse majeure dans la consommation moyenne des véhicules du parc depuis huit ans, particulièrement à cause de la prédominance de vieux véhicules sur la route.

**Le président:** Sénateur DeWare.

**Le sénateur DeWare:** Je comprends que vous êtes foncièrement d'accord avec le fond de ce projet de loi, le projet de loi C-8?

**M. Caldwell:** Oui.

**Le sénateur DeWare:** Vous ne pensez pas qu'il va assez loin?

**M. Caldwell:** Nous ne l'avons pas étudié en compagnie de nos avocats, alors nous ne sommes pas ici pour formuler des commentaires juridiques particuliers. À mon avis, nous sommes ici pour exprimer les principes de traitement égal des voitures, de ceux qui les importent ainsi qu'un traitement égal entre le Canada et les États-Unis. Il y a des enjeux pour le consommateur, le secteur d'activité et les vendeurs.

**Le sénateur DeWare:** On fait des inspections au Nouveau-Brunswick. Chaque année, la voiture doit être inspectée. L'inspecteur doit respecter une liste de vérification, et le tout coûte probablement—s'il n'y a pas de problème—environ 45 \$. Les stations de service autorisées à l'exécuter s'appellent stations d'inspection. Certaines n'ont pas de mécaniciens qualifiés, alors elles ne peuvent être des stations d'inspection. Vous faites l'examen une fois l'an, et on appose

[Text]

sticker every year. As soon as you are stopped for any highway infraction whatsoever, whether it is a speeding ticket or your back-up lights are not on, the first thing the policeman does is look at your sticker on your wind shield to see if it is out of date. You are fined \$25 and whatever else there is. This is an extensive inspection. It deals with rust and everything on the car. If they say your tires are worn, they have to be changed, and your sticker will not be replaced until that is done.

I know this is provincial jurisdiction, but should it not be implemented across Canada? It makes quite a difference. Everything is checked. You cannot have a car on the road unless it is checked.

**Mr. Caldwell:** We would appreciate any support you could give us in that regard. It is a complex issue, and has been before the provinces and industry for some years.

**Senator DeWare:** Maybe our Transport ministers, at one of their national meetings, could discuss that subject and see if they cannot impose it. Thank you.

**The Chairman:** Thank you for sharing your views with us. It has been helpful.

The next witness is from STOP, Mr. Bruce Walker, Research Director. I take it you have an opening statement to make?

**Mr. Bruce Walker, Research Director, STOP:** That is correct.

**The Chairman:** Please proceed, and allow some time for questions.

**M. Bruce Walker, directeur de recherche, STOP:** Monsieur le président, je suis le directeur de recherche de l'organisme STOP à Montréal. STOP n'est pas un sigle ou une abréviation, c'est le nom au complet, officiel d'un organisme écologique formé de citoyens et incorporé au Québec le 15 septembre 1990.

STOP s'occupe de toute une série de dossiers environnementaux dont l'assainissement de l'air, les pluies acides, l'assainissement des eaux, la gestion des déchets solides et toxiques etc.

It is a pleasure to appear before this institution at the outset of Canadian Environment Week. I am perhaps one of the few Canadian environmentalists who is not going to Rio and I promise not to use the term "sustainable development" again in my testimony.

[Traduction]

sur votre pare-brise un autocollant qui porte une marque de poinçon à côté du mois où s'est déroulée l'inspection. L'autocollant est d'une couleur différente chaque année. Dès qu'on vous arrête pour une infraction quelconque au Code de la route, qu'il s'agisse de vitesse ou d'une anomalie de vos feux de recul, la première chose que le policier fait, c'est de vérifier l'autocollant de votre pare-brise pour voir s'il est périmé. Si c'est le cas, vous payez une amende de 25 \$, en sus de celle pour les autres infractions, s'il y a lieu. L'inspection est complète. On examine la rouille, et tout ce qui compose la voiture. Si on vous dit que vos pneus sont usés, vous devez les changer, et on ne posera pas un nouvel autocollant tant que cela ne sera pas fait.

Je sais que cela est de compétence provinciale, mais ne devrait-on pas le mettre en place dans tout le Canada? Cela fait toute une différence. Tout est vérifié. Vous ne pouvez mettre une voiture sur la route si elle n'a pas été vérifiée.

**M. Caldwell:** Nous apprécierons toute aide que vous pouvez nous donner à cet égard. C'est une question complexe, et elle est un sujet de préoccupation pour les provinces et l'industrie depuis quelques années.

**Le sénateur DeWare:** Nos ministres des Transports pourraient peut-être, à l'occasion de l'une de leurs réunions nationales, en discuter et voir s'ils ne pourraient pas l'imposer. Merci.

**Le président:** Nous vous remercions d'avoir échangé vos idées avec nous. Cela a été utile.

Le prochain témoin que nous entendrons provient de STOP; il s'agit de M. Bruce Walker, directeur de recherche. Je crois savoir que vous avez une déclaration liminaire à formuler.

**M. Bruce Walker, directeur de recherche, STOP:** C'est exact.

**Le président:** Allez-y, et assurez-vous de laisser du temps pour des questions.

**Mr Bruce Walker, Research Director, STOP:** Mr Chairman, I am the research director of the Montreal organization called STOP. STOP is not an acronym or an abbreviation; it is the full, complete name of an environmental organization made up of citizens and incorporated in Quebec on September 15, 1990.

STOP is concerned with a whole series of environmental issues, including clean air, acid rain, clean water and the management of solid and toxic wastes.

C'est pour moi un plaisir de comparaître devant vous au début de la Semaine canadienne de l'environnement. Je suis peut-être un des seuls environnementalistes canadiens à ne pas aller à Rio, et je promets de ne pas utiliser le terme «développement durable» une nouvelle fois dans mon témoignage.



## [Text]

I apologize for the fact that our written brief is missing two pages. The title page is missing and the final page of text which contained a couple of recommendations. I will submit a corrected completed version as soon as possible.

This is certainly not the first time that our group has appeared before a parliamentary committee dealing with motor vehicle emissions. Our first time was in January 1981 when we appeared before the House of Commons subcommittee on acid rain. The key recommendations 11 and 12 of that committee relating to motor vehicle air pollution are included in the appendix of the report entitled "Still Waters". I am sure there are still copies available in the Library of Parliament. At the time it was a ground-breaking report. Among the members of that committee were John Fraser, Tom McMillan and others.

I am here to recycle an 11-year old recommendation that we made then that the jurisdiction over air pollution from new motor vehicles in Canada is not in the right hands. It should be transferred from Transport Canada to Environment Canada. That is the principal reason I am here today.

It is important because motor vehicle air pollution remains a problem in Canada. The manufacturers have gone a long way to clean-up because they have been forced to. The argument that other polluting sectors of our society have not done as much as the motor vehicle manufacturers is also legitimate, which is why we do not only deal with the emissions from the tailpipes of cars.

Smog is our major urban air quality problem and the motor vehicles and gasoline that goes into them and the refineries that make that gasoline, represent the major source of smog generating pollutants in this country.

I refer to "Canada's Smog Plan" in our brief. The "Management Plan for Nitrogen Oxides and Volatile Organic Compounds," dated November 1990, was unfortunately not approved by Canada's environment ministers at that time, but only approved in principle. It gives a lot of background information on the issue and new and used motor vehicles. I would be happy to leave a copy in both English and French with the committee.

I also want to refer to the Canada U.S. "Air Quality Accord" signed on March 13, 1991. As a Canadian I am proud to wear the official pin of this accord. I was one of the few

## [Traduction]

Je regrette le fait que deux pages manquent à notre mémoire. La page titre est manquante, tout comme la dernière page de texte, où figuraient quelques recommandations. Je vous présenterai une version complète et corrigée dès que possible.

Ce n'est certainement pas la première fois que notre groupe comparait devant un comité parlementaire au sujet des émissions en provenance des véhicules moteurs. La première fois, c'était en janvier 1981, devant le sous-comité de la Chambre des communes sur les pluies acides. Les importantes recommandations 11 et 12 de ce comité en ce qui concerne la pollution de l'air attribuable aux véhicules à moteur sont incluses dans l'annexe du rapport intitulé *Les eaux sournaises*. Je suis sûr que la Bibliothèque du Parlement en a encore des exemplaires. À l'époque, le rapport était fort innovateur. Parmi les membres de ce comité, on retrouvait John Fraser, Tom McMillan et d'autres.

Je suis ici pour recycler une recommandation vieille de 11 ans que nous avions formulée alors et selon laquelle la compétence sur la pollution de l'air émanant des nouveaux véhicules moteurs au Canada n'était pas entre les mains des bonnes autorités. Elle devrait passer du ministère des Transports du Canada à Environnement Canada. C'est la principale raison pour laquelle je suis ici aujourd'hui.

C'est important, parce que la pollution de l'air attribuable aux véhicules moteurs demeure un problème au Canada. Les fabricants ont quand même fait beaucoup de progrès à ce titre parce qu'on les y a forcés. L'argument selon lequel d'autres secteurs polluants de notre société n'ont pas fait autant que les fabricants de véhicules moteurs est également légitime: c'est pourquoi nous ne nous attaquons pas uniquement aux émissions qui proviennent des tuyaux d'échappement des voitures.

Le smog est le principal facteur de pollution de l'air urbain, et les véhicules moteurs, l'essence qu'on y met et les raffineries qui fabriquent cette essence représentent la principale source de polluants qui contribuent à la formation de smog dans notre pays.

Dans notre mémoire, je fais allusion au «Canada's Smog Plan». Le document intitulé «Management Plan for Nitrogen Oxides and Volatile Organic Compounds», rédigé en novembre 1990, n'a malheureusement pas été approuvé par les ministres de l'Environnement du Canada à l'époque; il n'a fait l'objet que d'une approbation de principe. Ce document donne beaucoup d'informations générales sur la question ainsi que sur les véhicules moteurs neufs et usagés. Je serai heureux de laisser un exemplaire en français et en anglais au comité.

Je veux également faire allusion à l'accord canado-américain sur la qualité de l'air signé le 13 mars 1991. En tant que Canadien, je suis fier de porter l'épinglette officielle de cet

*[Text]*

environmentalists who received an invitation from the Prime Minister to attend the signing ceremony.

The accord deals mainly with acid rain. So far, the one annex deals with acid rain and it refers to nitrogen oxide emissions from new motor vehicles which is in place in the United States for the 1994 through 1996 model years, not yet in place in Canada. To the extent that this bill would allow Canada to harmonize with U.S. federal tailpipe standards for cars, STOP can support the bill. That part is legitimate. We believe strongly that Canada should now harmonize with what are often called the "49 states standards" in the U.S.

Everyone knows that the State of California has the toughest car emission standards in the world. What a lot of people forget, especially those outside the United States, is that the second toughest standards in the world are those United States 49 states standards. I say "second toughest" not only because of the allowable grams per mile, but the date they were first brought into effect. The technology to meet those standards did not come out of Germany, Japan or Korea, but Detroit. The North American manufacturers will be pleased to hear that from a tree hugger!

Why do I say the jurisdiction should be transferred? Fundamentally, we believe that Environment Canada cares more about the Canadian environment than does the Minister of Transport. The Motor Vehicle Safety Act was used for emission control starting in the early 1970s because it was there and it was a convenient tool.

We also point out that the jurisdiction is now split. Emission standards for new cars in Canada is under the authority of Transport Canada, but the jurisdiction over controlling what goes into the car as a fuel, lies with Environment Canada. We think this split is entirely inappropriate and sometimes there can be conflicts between the two.

We have two small groups of highly technically trained civil servants, one in the Department of Transport and one in Environment Canada, doing more or less the same thing, but they go through different bureaucracies to different ministers and different bills and that can cause conflict with both the manufacturers and the oil companies that, surprisingly, are not always in step with those issues.

One-stop shopping for what goes in and comes out of tailpipes of cars is entirely appropriate, which is why we are calling for a new law, a Canadian motor vehicles environmen-

*[Traduction]*

accord. J'étais l'un des rares environnementalistes qui ont reçu du Premier Ministre l'invitation à assister à la cérémonie de signature.

L'accord traite principalement des pluies acides. Jusqu'ici, la seule annexe traite des pluies acides ainsi que des émissions d'oxyde d'azote en provenance des véhicules moteurs neufs dont on a fixé les limites aux États-Unis pour les modèles 1994 à 1996, ce qu'on n'a pas encore fait au Canada. Dans la mesure où ce projet de loi permettrait au Canada d'harmoniser ses normes avec les normes fédérales américaines d'émission de polluants en provenance de voitures, STOP peut appuyer le projet de loi. Cette partie est légitime. Nous croyons fermement que le Canada devrait maintenant s'harmoniser avec ce qui est souvent appelé aux États-Unis les «normes des 49 États».

Tout le monde sait que l'État de la Californie a les normes les plus sévères au monde en ce qui concerne l'émission de polluants en provenance des voitures. Ce que beaucoup de gens oublient, particulièrement ceux qui n'habitent pas aux États-Unis, c'est que les normes des 49 États viennent tout juste au deuxième rang. Je dis «au deuxième rang» non seulement au titre du nombre permis de grammes de polluants par mille parcouru, mais aussi au titre de la date où ces normes sont entrées en vigueur. La technique qui permet d'y répondre ne vient pas d'Allemagne, du Japon ni de la Corée, mais de Détroit. Les fabricants nord-américains seront heureux d'entendre cela de la part d'un amant de la nature!

Pourquoi dis-je qu'il faudrait transférer la compétence? Fondamentalement, nous croyons qu'Environnement Canada se préoccupe plus de l'environnement canadien que ne le fait le ministre des Transports. La *Loi sur la sécurité automobile* a servi pour le contrôle des émissions dès le début des années 70 parce qu'elle existait et qu'il s'agissait d'un outil pratique.

Nous voulons également faire remarquer que les autorités compétentes sont maintenant doubles. Les normes relatives aux émissions pour les voitures neuves au Canada relèvent de Transports Canada, mais c'est Environnement Canada qui a autorité sur l'essence qu'on met dans la voiture. Nous croyons que cette division est tout à fait inadéquate et qu'elle peut parfois engendrer des conflits entre les deux autorités.

Nous avons deux petits groupes de fonctionnaires qui ont subi une formation technique poussée, l'un au ministère des Transports et l'autre à Environnement Canada; ils font plus ou moins la même chose, mais font affaire avec des bureaucraties différentes, relèvent de ministres différents et doivent faire appliquer des lois différentes, ce qui peut entraîner des conflits tant avec les fabricants qu'avec les sociétés pétrolières qui, fait étonnant, ne sont pas toujours au courant de ces questions.

Il semblerait logique qu'on remette à une seule autorité ce qui entre dans les voitures et ce qui sort de leur tuyau d'échappement. C'est pourquoi nous désirons qu'une nouvelle



*[Text]*

tal protection act that would harmonize us with the United States approach where the U.S. Department of Transportation deals with all safety issues and the U.S. Environmental Protection Agency deals with all environmental issues—emission standards and fuels.

As I stated, this is not a new recommendation. We recommended it 11 years ago. The subcommittee endorsed it fully, but that never went anywhere. The two deputy ministers at the time discussed it, but it did not change anything.

We also consider Environment Canada to be a much more user-friendly department in terms of giving prior notice and having multi-stakeholder advisory committees, certainly the buzz word in this town, on these initiatives.

I did not call Transport Canada prior to coming here to find out if I could attend a briefing session to answer some of the technical questions that I still have on the bill. I do not believe that I am going out on a limb by stating that if Environment Canada were sponsoring this bill, there would have been multi-stakeholder advisory committee briefing sessions prior to it being introduced so that many of the technical questions from many of the witness you have heard would have been answered.

On the subject of in-use motor vehicles, the previous witnesses referred to the fact that it is unfortunate that there were no nation-wide mandatory motor vehicle emission inspection requirements. That is correct. In 1989 three Canadian provinces made the commitment to have vehicle emission inspection programs in place by this year. One of the three is living up to the promise. To its credit, the province of British Columbia and the Greater Vancouver Regional District together will have a mandatory motor vehicle emission inspection program running in the Lower Mainland by the fall.

STOP is pushing Quebec and Ontario to live up to their previous political promises. The page that is missing contains a couple of recommendations in that area: Environment Canada has a lot of technical expertise that should be shared with the provinces; and a national code of practice for inspection and maintenance in the country would be extremely useful so that we would have some basic standardized approach to inspection and maintenance. I am not saying that someone in Saskatchewan or Prince Edward Island needs to have their car emissions inspected. They probably do not. However, for

*[Traduction]*

loi soit promulguée, une loi canadienne sur la protection environnementale relative aux véhicules moteurs qui harmoniserait notre pays avec les États-Unis. Là-bas, le ministère des Transports s'occupe de toutes les questions de sécurité, et l'Agence de protection de l'environnement, quant à elle, s'occupe des questions qui touchent l'environnement, par exemple, les normes en matière d'émissions et les carburants.

Comme je l'ai souligné, il ne s'agit pas d'une recommandation nouvelle. Nous l'avons faite il y a 11 ans. Le sous-comité l'avait acceptée intégralement, mais n'en a jamais rien fait. Les deux sous-ministres de l'époque en ont discuté, mais rien n'a changé.

Nous considérons également qu'Environnement Canada est un ministère beaucoup plus accessible lorsqu'il s'agit de donner des avis préalables et de mettre sur pied des comités consultatifs pluridisciplinaires, concept fort populaire, sur ces initiatives.

Je n'ai pas téléphoné à Transports Canada avant de venir ici afin de savoir si je pouvais assister à une séance d'information qui m'aurait permis de résoudre certaines questions techniques que je me pose encore au sujet du projet de loi. Je ne crois pas que je m'aventure bien loin si je dis que si Environnement Canada parrainait ce projet de loi, il y aurait eu des séances d'information de la part d'un comité consultatif pluridisciplinaire avant que le projet de loi ne soit présenté, ce qui aurait permis de répondre aux multiples questions techniques que beaucoup de témoins que vous avez entendus ont formulées.

En ce qui concerne les véhicules moteurs actuellement utilisés, les témoins précédents ont mentionné que l'absence de normes nationales d'inspection obligatoires de l'émission en provenance des véhicules moteurs est malheureuse. Nous sommes d'accord. En 1989, trois provinces canadiennes se sont engagées à mettre sur pied des programmes d'inspection de l'émission des véhicules moteurs plus tard cette année. Une des trois respecte sa promesse. La province de Colombie-Britannique et le district régional du Grand Vancouver ont collaboré pour mettre en place un programme obligatoire d'inspection de l'émission des véhicules moteurs qui commencera à être appliqué dans le Lower Mainland dès cet automne. Il faut les féliciter.

STOP s'efforce de pousser le Québec et l'Ontario à respecter leurs promesses politiques. La page manquante contient quelques recommandations à ce chapitre: Environnement Canada dispose de grandes compétences techniques qu'il devrait partager avec les provinces; un code national relatif à l'inspection et à l'entretien serait extrêmement utile au pays et nous permettrait d'avoir une approche normalisée sur ces questions. Je ne dis pas que quelqu'un en Saskatchewan ou à l'Île-du-Prince-Édouard doit faire inspecter sa voiture pour voir si elle pollue. Ils n'en ont probablement pas besoin.

[Text]

those parts of the country that do eventually do it, which should be Quebec, Ontario, British Columbia and probably New Brunswick, there should be a standardized approach. If Environment Canada were to do this, as they would be more likely to do if they had all the jurisdiction, then all the concerned parties and stakeholders would have their own kick at the can.

I await your questions.

**The Chairman:** Thank you very much, Sir.

**Senator Neiman:** Mr. Walker, you have given us a clear exposition of your position and I have very little quarrel with it. It makes a lot of sense to have the entire administration of emission standards all under the Environment Department.

Do you see any real problems, or envisage any reason why this might not work?

**Mr. Walker:** The only problems that I would foresee would be political. It requires essentially two ministers to agree, and one minister to give up a very small part of a large department. As I pointed out, the Energy and Emissions division within Transport Canada is small. It is understaffed right now; many of the long time staff people have either been moved up or out or left voluntarily. That is why we make the claim that currently there is actually more expertise in the vehicle emission area at Environment Canada than the Department of Transport.

I am not trying to put down any of the Transport Canada employees who are still there, or any new people they may be bringing in, but there is a difference between having 10 or 15 years of experience and one or two months or years of experience in the area. I say that having had 20 years of experience as an environmentalist involved in air pollution control issues.

Apart from getting two ministers to agree, it does not involve any major changes other than the fact that our approach would be to do this properly, to put motor vehicle emission control in the Canadian Environmental Protection Act, would be a big mistake, in our opinion.

The Canadian Environmental Protection Act is very much a commercial chemicals law that happens to come up for its five year parliamentary review in 1993. We are saying, take out the emission control part of the Motor Vehicle Safety Vehicle Act. Since the act is presently being amended, it is a good time to do it, and take the fuel quality articles out of the Canadian Environmental Protection Act, which are poorly drafted and confusing, and put those into a new piece of legislation under

[Traduction]

Cependant, pour les parties du pays qui y procèdent effectivement, le Québec, l'Ontario, la Colombie-Britannique et, probablement, le Nouveau-Brunswick, une approche normalisée devrait être mise en place. Si Environnement Canada s'y mettrait, ce qu'il ferait sans doute s'il avait toute la compétence voulue, toutes les parties et tous les intervenants concernés pourraient y participer.

Je suis prêt à répondre à vos questions.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur.

**Le sénateur Neiman:** M. Walker, vous nous avez exposé clairement votre position, et je n'ai pas grand chose à remettre en question. Il serait éminemment logique de remettre au ministère de l'Environnement l'entière administration des normes en matière d'émission.

Avez-vous des problèmes réels, ou voyez-vous une quelconque raison pour laquelle cela ne pourrait fonctionner?

**M. Walker:** Le seul problème que j'envisagerais serait d'ordre politique. Cela exigerait essentiellement que deux ministres s'entendent, et que l'un d'entre eux remette une très petite part d'un gros ministère. Comme je l'ai fait remarquer, la division de l'énergie et de la pollution de Transports Canada est de petite taille. À l'heure actuelle, elle manque de personnel: nombre des employés qui y étaient depuis longtemps ont été promus, licenciés ou ont quitté volontairement. C'est pourquoi nous prétendons qu'il y a actuellement plus de compétence dans le secteur de l'émission en provenance des véhicules moteurs à Environnement Canada qu'au ministère des Transports.

Je n'essaie pas de critiquer les employés de Transports Canada qui y travaillent encore, ni toute nouvelle personne qui pourrait y entrer, mais il y a une différence entre un employé qui a 10 ou 15 ans d'expérience et un autre qui ne possède qu'un ou deux mois, même un ou deux ans d'expérience dans ce secteur. Je parle en connaissance de cause: j'ai 20 ans d'expérience en tant qu'environnementaliste chargé des questions relatives à la lutte contre la pollution de l'air.

À part d'amener deux ministres à s'entendre, le projet ne suppose aucun changement majeur sinon que notre approche serait de le faire adéquatement; enchâsser le contrôle des émissions en provenance des véhicules moteurs dans la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* serait à notre avis une grossière erreur.

La *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* est en grande partie une loi sur les substances chimiques commerciales; elle doit passer en examen parlementaire en 1993, lorsqu'elle aura cinq ans. Nous demandons que la partie relative à la pollution de la *Loi sur la sécurité automobile* soit abrogée. Comme la loi est actuellement modifiée, c'est un bon moment pour le faire. Il faudrait également retirer les articles sur la qualité de l'essence de la *Loi canadienne sur la*



*[Text]*

one department, the federal Environment Department. All the users, all the stakeholders, would benefit.

Speaking from the perspective of an environmentalist who has historically pushed for tougher emission standards for motor vehicles as soon as possible and frequently sooner than the industry thinks is possible, feasible, desirable or economically feasible, I think, frankly, the environment will be given greater justice within the Environment Department than it is in the Transport Department. The only logical problem is the Environment Department might need to borrow another lawyer from the Department of Justice to draft such a bill. Apart from that, I do not see any major problems.

In terms of civil servant person-years, it might involve a change of six, seven or eight. This is not some empire building exercise that some Assistant Deputy Minister convinced me to convey to you. Definitely not. I have no idea how Mr. Jean Charest, Canada's Environment Minister, would think of this.

One thing I did not mention in my opening remarks related to the subject of emission credits that are in Bill S-8. Speaking theoretically, generically, we can support the principle of emission credits as part of an environmental protection strategy to reduce air pollution at a lower cost than could otherwise be achieved.

Because of the way the bill is currently drafted, my not entirely full understanding of the bill, and the way any future regulations may be drafted, I cannot give an informed judgment on the emission credits. I have a whole series of questions. Until they are answered suitably, I certainly could not support clause 8 on vehicle emissions and emission credits. It is one of those areas that, if done properly, can be useful, as in the United States Clean Air Act and the emissions credits provision in the acid rain sections of the strongest clean air legislation in the world, the 1990 Clean Air Act that George Bush signed into law. It is strongest in the areas dealing with acid rain, tailpipe emissions from cars, other aspects of urban smog and airborne toxic pollutants. It does not deal with global warming.

Emission credits can also be abused and misused and can also be an escape clause. It all depends on how they are thought out and worked out. The details of the regulations are

*[Traduction]*

*protection de l'environnement*, articles dont le texte est confus et piètrement rédigé, et les intégrer dans une nouvelle loi relevant d'un ministère, le ministère fédéral de l'Environnement. Tous les usagers et tous les intervenants en bénéficieraient.

En tant qu'environnementaliste qui a toujours voulu renforcer les normes d'émission en provenance des véhicules moteurs le plus vite possible et, souvent, plus vite que l'industrie pensait qu'il n'était possible, faisable, souhaitable ou économique de le faire, je crois franchement que l'environnement obtiendrait un traitement plus juste s'il était administré par le ministère de l'Environnement plutôt que par le ministère des Transports. Le seul problème de logistique qu'on pourrait y voir, c'est que le ministère de l'Environnement pourrait devoir emprunter un autre avocat du ministère de la Justice pour rédiger un projet de loi de la sorte. Je n'y vois pas d'autres problèmes majeurs.

En ce qui concerne les années-personnes de fonctionnaires, cela pourrait supposer une modification de l'ordre de six, de sept ou de huit. N'allez pas croire qu'un quelconque sous-ministre adjoint m'a convaincu de venir vous dire qu'il faut bâtir un empire. Certainement pas. Je n'ai aucune idée de ce que M. Jean Charest, ministre fédéral de l'Environnement, penserait de tout cela.

Dans mes remarques liminaires, je n'ai pas parlé du système réglementaire de points relatifs aux émissions prévu dans le projet de loi S-8. De façon théorique et générique, nous appuyons le principe du système de points en tant que stratégie de protection de l'environnement visant à abaisser la pollution de l'air à un coût moindre que celui des autres méthodes.

En raison du libellé actuel du projet de loi, du fait que je ne le comprends pas pleinement et de la façon dont tout règlement futur doit être rédigé, je ne peux donner un jugement informé sur le système de points relatifs aux émissions. J'ai à ce sujet toute une série de questions. Tant qu'on n'y répondra pas comme il faut, je ne pourrai certainement pas appuyer l'article 8 sur les émissions en provenance de véhicules et sur le système de points relatifs aux émissions. Il s'agit de l'un de ces secteurs qui, s'il est mis en application de la bonne façon, peut se révéler utile, comme ça été le cas pour la Loi sur la pollution de l'air des États-Unis et les dispositions touchant les points relatifs aux émissions des articles portant sur les pluies acides de la loi antipollution la plus sévère au monde, la Loi sur la pollution de l'air de 1990 promulguée par George Bush. Elle est fort sévère en ce qui concerne les pluies acides, les émissions en provenance des véhicules, d'autres aspects du smog urbain et les polluants toxiques aériens. Elle ne parle pas du réchauffement de la planète.

Le système réglementaire de points relatifs aux émissions peut aussi être mal exploité, et il pourrait même servir d'échappatoire. Tout dépend de la façon dont il est pensé et

[Text]

certainly not on the table, and this is not the appropriate place to discuss them. It is my understanding they have not yet been drafted in the Department of Transport. Until we get some idea of the regulations, we can not simply give our seal of approval or our endorsement of emission credit provisions.

**Senator Neiman:** On glancing through clause 8, I have never seen the word "prescribed" used so many times; we are full of prescriptions. Clause 8(3) states:

Every company shall submit to the Minister, in the prescribed form and manner and at the prescribed time, a report setting out, with respect to a prescribed period, an account. . .

It is very difficult to know exactly what those regulations are going to be. California has the toughest emission control standards of all and the 49 states come next; is that what you stated?

**Mr. Walker:** That is correct, yes.

**Senator Neiman:** Canada has not come close?

**Mr. Walker:** Canada has usually followed the United States 49 states standards. Over the last 20 years we have been behind them a year to seven years. For example, between the late 1970s until the 1987 model year, Canada was substantially behind the U.S.

Earlier you were talking about importation of used cars. It is not so much where the car is made that is a determining factor, but where it is sold. A new car sold in the United States, model years 1981 through 1987, imported into Canada, everything else being equal, that car will be cleaner than the same model year car sold in Canada. Between 1981 and 1987 the exhaust emission standards for new cars sold in Canada were more lenient than the U.S. 49 states standards. In some cases, anywhere between two to seven times more lenient in terms of grams per mile of pollutants.

**Senator Neiman:** Where are we today?

**Mr. Walker:** Essentially, we are where the U.S. was prior to November 15, 1990, when George Bush signed the U.S. Clean Air Act which requires tougher exhaust emission standards, tailpipe standards, for U.S. vehicles beginning in the 1994 model year. Those standards are close to California standards, state-of-the-art and as low as one can get with a gasoline-powered internal combustion engine. You could get lower with an electric car or a hydrogen-powered car.

[Traduction]

exploité. Les détails des règlements ne sont certainement pas prêts, et ce n'est pas ici l'endroit pour en discuter. D'après ce que je comprends, le ministère des Transports ne les a pas encore rédigés. Jusqu'à ce que nous ayons une idée du règlement, nous ne pouvons simplement approuver les dispositions concernant le système réglementaire de points relatifs aux émissions.

**Le sénateur Neiman:** En jetant un oeil sur l'article 8, je remarque qu'on se sert énormément du terme «réglementaire». . . que de règlements! Le paragraphe 8(3) se lit comme suit:

Chaque entreprise est tenue de présenter au Ministre, selon les modalités et au moment réglementaires, un rapport donnant, à l'égard de la période réglementaire, le relevé. . .

Il est très difficile de savoir exactement ce que seront ces règlements. La Californie dispose des normes antipollution les plus sévères, suivie des 49 États. Est-ce cela que vous avez dit?

**M. Walker:** C'est exact, oui.

**Le sénateur Neiman:** Le Canada ne vient pas près?

**M. Walker:** Généralement, le Canada suit les normes des 49 États américains. Au cours des 20 dernières années, nous avons accusé un retard d'un à sept ans. Par exemple, entre les modèles de la fin des années 70 jusqu'aux modèles de l'année 1987, le Canada venait loin derrière les États-Unis.

Il y a un moment, vous avez parlé de l'importation des voitures usagées. Le facteur déterminant n'est pas tant l'endroit où la voiture a été fabriquée, mais l'endroit où elle a été vendue. Une voiture neuve, modèles de 1981 à 1987, vendue aux États-Unis et importée au Canada vaudra moins que le même modèle de voiture vendu au Canada, toutes choses étant égales par ailleurs. Entre les années 1981 et 1987, les normes d'émission de polluants pour les voitures neuves vendues au Canada étaient plus souples que les normes des 49 États américains. Dans certains cas, elles permettaient de deux à sept fois plus de grammes de polluants par mille parcouru.

**Le sénateur Neiman:** Où en est la situation aujourd'hui?

**M. Walker:** Essentiellement, nous en sommes rendus là où en étaient les États-Unis avant le 15 novembre 1990, date à laquelle George Bush a signé le U.S. Clean Air Act, qui impose des normes plus strictes de lutte antipollution, des normes plus strictes à l'égard des émissions en provenance de voitures auxquelles seront soumis les véhicules américains à partir de l'année de production 1994. Les normes ressemblent à celles qu'impose la Californie, sont très modernes et sont au niveau le plus bas possible, dans le cas d'un moteur à combustion interne alimenté à l'essence. On pourrait obtenir des normes plus faibles dans le cas d'une voiture électrique ou d'une voiture alimentée à l'hydrogène.



*[Text]*

Because of that U.S. Congress said for 1994, 40 per cent of the fleet has to meet the emissions. For 1995, it must be 80 per cent of the fleet. By 1996, all cars will have to do that. The provision concerning the percentage of the fleet of each manufacturer meeting the emission standards for a given model year does not exist in the current Canadian Motor Vehicle Safety Act. That is one of the motivations that is bringing Transport Canada to the table with this bill, and I agree with it. We need the legal ability to conform with the U.S. tailpipe standards, 1994-96, which would apply to a percentage of the fleet.

The good news is that for the most part the auto manufacturers support harmonization with the U.S. 49 state standards. They did not throughout the mid-1980s and 1970s, and for that matter neither did Transport Canada. It took a long time to raise the environmental consciousness of the small group that deals with it at Transport Canada, not to mention that of the various bureaucrats all the way up to the minister. We more or less have achieved that. I think they are a lot greener than they used to be, as are the manufacturers.

I think from the manufacturers' point of view, with all the lobbying they did in Washington essentially finished, it became academic on November 15, 1990. These are the rules they have to live with. It will be easier for the manufacturers to have the same tailpipe standards for the Canadian market for new cars.

That part we can support. If the point of clause 8 is to allow that, then the objective, the principle, the philosophy, we support, until I have a much better understanding of how that would be implemented in terms of emission credits.

Say you bought a car today in Canada. The current emission standard for oxides of nitrogen is 1 gram per mile—excuse me for not using metric terms, but I learned them in grams per mile. My understanding is that is the current U.S. standard. By 1994 that will go down to .4 grams per mile for 40 per cent of the fleet in that year. California is already below 1 gram per mile.

The manufacturer is obliged by the existing law and regulations to ensure that is maintained for five years or 50,000 miles, whichever comes first. There is a legal warranty concerning that.

*[Traduction]*

À cause de cela, le Congrès américain a décrété qu'en 1994 40 p. 100 de toutes les voitures devaient satisfaire à ces normes. En 1995, ce chiffre doit passer à 80 p. 100. En 1996, toutes les voitures devront y satisfaire. La disposition relative au pourcentage de la production de chaque fabricant devant satisfaire aux normes à ce titre pour une année donnée ne se retrouve pas dans la Loi actuelle sur la sécurité des véhicules automobiles au Canada. Voilà l'une des raisons pour lesquelles Transports Canada a déposé le projet de loi, que j'appuie. Nous devons être légalement capables de nous conformer aux normes américaines relatives aux émissions en provenance de voitures de 1994 à 1996, et qui s'appliqueraient à une certaine proportion des voitures.

La bonne nouvelle, c'est que la majorité des fabricants de voitures appuie une harmonisation avec les normes des 49 États américains. Ce n'était pas le cas au milieu des années 80 et des années 70, mais de toute façon, Transports Canada n'était pas non plus d'accord avec une telle initiative. Il a fallu beaucoup de temps pour élever la conscience environnementale du petit groupe de personnes qui s'occupent de ces questions à Transports Canada, sans parler des divers bureaucrates intéressés, jusqu'au palier du ministre lui-même. Nous sommes plus ou moins parvenus à le faire. Je crois qu'ils sont beaucoup plus préoccupés par l'environnement qu'ils ne l'étaient, tout comme les fabricants.

Dans l'optique des fabricants, je crois que, comme toutes les pressions qu'ils ont exercées à Washington sont essentiellement terminées, la question a été réglée le 15 novembre 1990. Ils doivent s'accommoder des règles qui ont été fixées. Il sera plus facile pour les fabricants d'appliquer les mêmes normes relatives aux émissions polluantes au marché canadien de voitures neuves.

Cela, nous pouvons l'appuyer. Si l'article 8 permet cela, alors nous appuyons l'objectif, le principe et la philosophie qui sous-tendent la disposition, jusqu'à ce que nous comprenions bien mieux la façon dont cela peut être mis en oeuvre en ce qui a trait aux points relatifs aux émissions.

Disons que vous achetez une voiture aujourd'hui au Canada. Les normes actuelles relatives à l'émission d'oxyde d'azote correspondent à un gramme par mille—excusez-moi de ne pas utiliser les mesures métriques, mais j'ai appris les chiffres en grammes par mille. Si je comprends bien, cela correspond à la norme américaine actuelle. En 1994, le chiffre passera à 0,4 gramme par mille, dans le cas de 40 p. 100 des voitures cette année-là. La Californie applique déjà une norme inférieure à un gramme par mille.

Le fabricant est obligé, en vertu des lois et des règlements actuels, de s'assurer que cette norme sera maintenue pendant cinq ans ou 50 000 milles, suivant la première éventualité. Il existe une garantie légale à ce sujet.

[Text]

To go from 1 to .4 involves putting more technology on the car — \$1500 worth of air pollution control equipment on current cars. I am including even portions of the fuel injector because that is part of the reason fuel injectors are on cars. It is to make them cleaner. Manufacturers would have to put on some more equipment to meet those tougher standards.

Without any control over vehicles, a lot of this is rendered moot. Environment Canada has good field data in major Canadian cities which shows that tampering with emission control devices on cars is a common practice, and that tampering may be accidental or deliberate. Tampering can include removal of the catalytic converter, whether done by a curbsider or a garage. That is illegal in most provinces, but until we have effective inspection and maintenance programs, at least in B.C., Ontario, Quebec and New Brunswick where there are problems with smog, we can have the toughest tailpipe standards in the world, but people will not have to keep their cars clean. We have learned through U.S. experience that the only way a clean car stays clean is through a mandatory motor vehicle emission inspection program at least once every two years. If you already have a safety inspection program as New Brunswick has, then it makes it easier simply to add on an emission test.

I hope I have answered your question.

**The Chairman:** Mr. Walker, thank you very much. Yours has been an excellent presentation.

Next, honourable senators, from the Canada Safety Council we have Mr. Jack Smith and Mr. Raynald Marchand.

**Mr. Jack A. Smith, General Manager, Programs, Canada Safety Council:** I would like to make an opening statement, Mr. Chairman, and then, perhaps, my colleague can take over.

We would like to voice some of the Canada Safety Council's current transportation safety issues and concerns to you.

Briefly, for the members present, the Canada Safety Council has a broad mandate to coordinate and promote safety and accident prevention activities for all Canadians. Council programs help the Canadian public prevent accidents by enhancing safety awareness.

[Traduction]

Pour passer de 1 gramme à 0,4, il faut que les fabricants installent davantage de dispositifs techniques sur la voiture — pour une valeur de 1 500 \$ de dispositifs antipollution dans le cas des voitures actuelles. Ce chiffre comprend même certaines parties du système d'injection, parce qu'en partie, c'est la raison pour laquelle on a installé des injecteurs dans les voitures. On essaie de les rendre plus propres. Les fabricants devraient installer davantage d'équipement pour satisfaire à ces normes plus strictes.

Si l'on n'exerce pas de contrôle sur les véhicules, une grande partie de cette question n'a plus d'importance. Environnement Canada possède de bonnes données pratiques relatives aux grandes villes canadiennes; selon ces données, il est courant que les gens modifient les dispositifs antipollution, de façon accidentelle ou délibérée. Ces modifications peuvent comprendre l'enlèvement du convertisseur catalytique, par un garagiste ou un vendeur «interlope». Cela est illégal dans la plupart des provinces, mais tant que nous n'aurons pas de programme d'inspection et d'entretien efficaces, du moins en Colombie-Britannique, en Ontario, au Québec et au Nouveau-Brunswick, où il y a des problèmes de smog, même si nous disposons des normes les plus strictes au monde en ce qui concerne les émissions, les gens ne seront pas tenus de faire en sorte que leur voiture soit propre. Nous avons appris de l'expérience américaine que la seule façon de s'assurer qu'une voiture propre le demeure consiste à mettre en place un programme obligatoire d'inspection des émissions polluantes au moins une fois tous les deux ans. Si vous possédez déjà un programme d'inspection de sécurité, comme c'est le cas au Nouveau-Brunswick, alors il est plus simple d'y ajouter une vérification des émissions polluantes.

J'espère que j'ai répondu à votre question.

**Le président:** Monsieur Walker, merci beaucoup. Votre exposé était excellent.

Ensuite, honorables sénateurs, nous accueillons M. Jack Smith et M. Raynald Marchand, du Conseil canadien de la sécurité.

**M. Jack A. Smith, gérant général, programmes, Conseil canadien de la sécurité:** J'aimerais présenter une déclaration liminaire, Monsieur le président, et ensuite peut-être mon collègue pourra-t-il prendre la relève.

J'aimerais vous présenter certaines des questions et préoccupations du Conseil canadien de la sécurité au sujet de la sécurité des transports.

Brièvement, à l'intention des membres présents, j'aimerais préciser que le Conseil canadien de la sécurité a le vaste mandat de coordonner et de promouvoir les activités axées sur la sécurité et la prévention des accidents auprès de tous les Canadiens. Les programmes du Conseil aident le public canadien à



[Text]

We were founded in 1968 when the Canadian Highway Safety Council, the National Safety League of Canada and the Industrial Safety Association merged to become the Canada Safety Council.

The audience is the ordinary Canadian from coast to coast. Programs are specifically targeted to families, children, drivers of all motor vehicles and employees.

As a public service organization, CSC fulfils its pledge to accident prevention through development of public safety awareness activities, education, technical programs and services. The activities include national safety campaigns, research and statistics, as well as some safety advocacy.

Today, I would like to focus on concerns which I believe this committee can address.

We have a longstanding and positive working relationship with Transport Canada. I say this because I do not want my next comment misunderstood.

In spite of everyone's best efforts it seems to us that progress on issues of concern dealing with safety in the manufacture and import of motor vehicles takes an unreasonable amount of time to be explored, decided upon and resolved. If, in your deliberations, this issue could be looked into, it would certainly improve the perception held by many of our members and the public that action is being delayed for some secretive reason that escapes the council.

Many times there appears to be a volley between federal and provincial jurisdictions, with the federal jurisdiction identifying the concern as a provincial concern, and the province disclaiming responsibility and pointing the finger back to the federal area. The most recent example were the coroner's inquests into the school bus accidents. I am certain that with the amount of local media coverage you are all aware of the issue surrounding safety responsibility those inquests revealed.

I suggest maintaining and expanding a national presence in legislation dealing with road safety issues is paramount. It is important that someone take responsibility.

The council feels strongly that keeping a national perspective on safety is of great significance and importance. Whenever, wherever and however possible, we must strive to ensure

[Traduction]

prévenir les accidents en accroissant leur sensibilisation à la sécurité.

Le Conseil a été fondé en 1968 quand le Conseil canadien de la sécurité routière, la Ligue canadienne de la sécurité et l'*Industrial Safety Association* ont fusionné pour devenir le Conseil canadien de la sécurité.

Le public visé est le citoyen canadien ordinaire de tous les coins du Canada. Les programmes ciblent spécifiquement les familles, les enfants, les conducteurs de tout véhicule moteur et les employés.

En sa qualité d'organisme de services publics, le CCS s'acquitte de son engagement face à la prévention des accidents en élaborant des activités de sensibilisation du public à la sécurité, des programmes d'éducation, des programmes et des services techniques. Ces activités comprennent des campagnes nationales de sécurité, de la recherche et l'établissement de statistiques, ainsi que la promotion de la sécurité.

Aujourd'hui, j'aimerais m'attacher à certaines préoccupations sur lesquelles, à mon avis, le comité devrait se pencher.

Depuis longtemps, nous entretenons avec Transports Canada des relations de travail favorables. Je le précise parce que je ne voudrais pas que ma prochaine observation soit mal interprétée.

Malgré tous les efforts déployés par toutes les parties, il nous semble que les questions d'intérêt liées à la sécurité dans le cas de la fabrication et de l'importation de véhicules prennent un temps indu pour être étudiées, tranchées et résolues. Si, dans le cadre de vos délibérations, la question doit être étudiée, cela améliorera assurément la perception de nombre de nos membres et de beaucoup de citoyens, qui estiment que l'on tarde à prendre les mesures voulues pour quelque raison occulte qui échappe au Conseil.

Bien souvent, les instances fédérales et provinciales semblent se renvoyer la balle: le fédéral détermine que la question est de compétence provinciale, et la province se dégage de toute responsabilité et renvoie la balle au fédéral. L'exemple le plus récent avait trait à des enquêtes du coroner au sujet des accidents impliquant des autobus scolaires. Je suis convaincu qu'étant donné toute la couverture médiatique locale que cela a suscité, vous êtes tous au courant du problème lié à la responsabilité de la sécurité qu'ont mises en lumière ces enquêtes.

Je suis d'avis qu'il est primordial de maintenir et d'étendre la présence du fédéral dans les textes législatifs concernant la sécurité routière. Il importe que quelqu'un prenne la responsabilité.

Le Conseil croit fermement qu'il est fort important de garder la sécurité dans une perspective nationale. Toutes les fois que cela est possible, partout et de toutes les façons, nous

*[Text]*

that Canada ranks among the highest in the world when it comes to the security of our people.

**Mr. Raynald Marchand, Manager, Traffic Safety and Training, Canada Safety Council:** Over the past 25 years the traffic section of the Canada Safety Council has advocated many vehicle safety standards from seatbelt standards, rear high-mounted brake lights, to day-time running lights which, on since 1990.

The continued death and injuries toll as a result of traffic collisions must be addressed through the three E's of safety. They are engineering, enforcement and education. The Canada Safety Council believes that Bill S-8 should set the stage for effective safety standards in vehicle design and manufacturing.

The following four concerns in regard to vehicle standards are being addressed by our volunteer experts on our traffic section advisory committee. The first one is seat back integrity. The Canada Safety Council received a copy of a letter dated April 9, 1992, to General Motors from Mr. Steven Peters of Nova Scotia. The first paragraph of the letter reads:

Approximately two weeks ago while driving my 1985 Chev' Cavalier I leaned back on the uprest of the driver's seat to reach in my pocket for change while approaching the bridge toll when the back of my driver's seat broke and reclined fully to meet the back seat. The car started to cross lanes and my girl friend reached for the wheel to avoid oncoming traffic.

The letter goes on to ask GM what it can do for him at this stage. This issue has been addressed with Transport Canada, but at this time only additional research is planned for 1992 using stiffer seat backs and existing dummies in fuel integrity tests. They also stated that increasing seat back strength may reduce injuries in the few very serious cases where ejection or partial ejection occurs.

We do not subscribe to that, yet General Motors states in some of its 1992 vehicle owners manuals that sitting in a reclined position when your vehicle is in motion can be dangerous. Even if you buckle up, your seatbelt cannot do its job when you are reclined.

*[Traduction]*

devons nous efforcer de faire en sorte que le Canada soit l'un des chefs de file mondiaux dans le domaine de la sécurité.

**M. Raynald Marchand, chef, Sécurité routière et formation, Conseil canadien de la sécurité:** Au cours des 25 dernières années, la section de la sécurité routière du Conseil canadien de la sécurité a prôné l'adoption de nombreuses normes de sécurité applicables aux véhicules, qu'il s'agisse de normes régissant les ceintures de sécurité, les feux de freinage placés haut ou le dispositif automatique d'allumage des phares et ce, depuis 1990.

Le nombre constant de décès et de blessures résultant d'accidents de la circulation doit être abaissé grâce aux trois composantes de la sécurité, savoir l'ingénierie, l'exécution de la loi et l'éducation. Le Conseil canadien de la sécurité estime que le projet de loi S-8 devrait permettre la mise en place de normes efficaces au titre de la sécurité en ce qui concerne la conception et la fabrication de véhicules.

Les quatre préoccupations suivantes relatives aux normes applicables aux véhicules sont en train d'être étudiées par des spécialistes bénévoles de notre comité consultatif de la sécurité routière. La première préoccupation a trait à l'intégrité du dossier des sièges. Le Conseil canadien de la sécurité a reçu copie d'une lettre en date du 9 avril 1992 adressée par M. Steven Peters, de la Nouvelle-Écosse, à General Motors. Le premier paragraphe de la lettre se lit comme suit:

Il y a environ deux semaines, pendant que je conduisais ma Chevrolet Cavalier 1985, je me suis appuyé sur le dossier du siège du conducteur pour chercher de la monnaie dans ma poche avant d'arriver au poste de péage du pont. Le dossier de mon siège s'est brisé et s'est affaissé jusqu'à se poser complètement sur le siège arrière. La voiture a commencé à changer de voie, et mon amie a cramponné le volant pour éviter les voitures qui arrivaient sur nous.

Dans sa lettre, M. Peters poursuit en demandant à GM ce que la société compte faire pour lui maintenant. La question a été étudiée par Transports Canada, mais pour l'instant, on ne prévoit que de procéder à des recherches supplémentaires en utilisant des dossiers plus résistants et les mannequins actuels dans le cadre d'essais visant à déterminer l'intégrité complète des sièges. Des représentants du ministère ont déclaré que le fait d'accroître la résistance du dossier pouvait réduire le nombre de blessures dans les rares cas très graves où la personne est éjectée ou partiellement éjectée.

Nous ne sommes pas de cet avis, mais General Motors déclare dans certains des guides de ses véhicules 1992 que le fait d'être assis en position inclinée quand le véhicule est en mouvement peut être dangereux. Même si vous êtes attaché, la ceinture de sécurité ne peut faire son travail lorsque vous êtes en position inclinée.



## [Text]

The cost of improved seats at the time of manufacturer would be modest. This was broadcast in a February 16 edition of the CBS news program *60 Minutes*.

Another concern of ours has to do with truck conspicuity. Studies in the United States showed that enhancing the visibility of large trailer units with retro-reflective tape resulted in an 18 per cent overall reduction in relevant collisions. The report covered a 23-month study period which involved approximately 2,000 trailers fitted with added retro-reflective markings and a matched control group of 2,000 not fitted. Although large trucks represent less than 2 per cent of registered motor vehicles in the United States, they account for nearly 9 per cent of all traffic fatalities. The percentages are similar for Canadian trucks.

Many fatalities occur when passenger vehicles collide with trucks. The average material cost per trailer was \$27.50 U.S. The total material and installation costs varied from \$53.50 to \$97.50, to make these vehicles more visible in the dark and daytime.

The third concern is truck underride. The addition of a standardized safety brace for a cost as low as \$150 per rig would reduce the severity and traffic collisions occurring in the rear of tractor trailers, according to a broadcast of the CBC's *Marketplace* on March 17 of this year. A trucking industry official interviewed on the program stated that costs were the deterrent factors for not installing these features and devices. The same was true for the safety retro-reflective material on such trailers. Clearly, in our opinion, regulation would be the best way to improve highway

The fourth concern is with respect to child restraint systems. For a child restraint seat to be sold on the Canadian market, it must meet the Motor Vehicle Manufacturers' Safety Standards.

I have a pamphlet describing a particular safety product that I will leave with the committee. It describes a strip of plastic metal which relocates the safety belt. This after-market safety product can be marketed as a replacement to the safety seats—not the infant seat—and booster seats to unwary parents because it escapes the standards which only tests seats at this time and not the strips that relocate the seatbelts.

## [Traduction]

Le coût de sièges améliorés serait modeste, pour le fabricant. C'est ce qu'on a précisé pendant l'émission *60 Minutes* diffusée sur le réseau CBS le 16 février dernier.

Une autre de nos préoccupations a trait à la visibilité des camions. Des études réalisées aux États-Unis montrent que le fait d'accroître la visibilité de gros camions-remorque au moyen de ruban rétro-réfléchissant a permis de réduire de 18 p. 100, dans l'ensemble, le nombre de collisions intéressant ce genre de véhicule. Le rapport portait sur une période d'étude de 23 mois et s'était attaché à environ 2 000 remorques sur lesquelles on avait apposé du ruban rétro-réfléchissant et à un groupe témoin de 2 000 remorques sur lesquelles on n'en avait pas placé. Même si les gros camions comptent pour moins de 2 p. 100 des véhicules moteur enregistrés aux États-Unis, ils font près de 9 p. 100 des victimes des accidents de la route. Dans le cas des camions canadiens, les pourcentages sont analogues.

De nombreux accidents se produisent quand des voitures particulières entrent en collision avec des camions. Le coût matériel moyen par remorque s'établissait à 27,50 \$US. Le coût total du matériel et de l'installation variait entre 53,50 \$ et 97,50 \$ : voilà ce qu'il en coûtait pour rendre ces véhicules plus visibles dans l'obscurité et pendant la journée.

Notre troisième préoccupation a trait à l'encastrement. L'ajout d'un dispositif de protection contre l'encastrement qui coûterait aussi peu que 150 \$ par semi-remorque réduirait la gravité et le nombre de collisions impliquant l'arrière d'un camion-remorque, si l'on en croit l'émission *Marketplace* diffusée au réseau anglais de Radio-Canada le 17 mars dernier. Un représentant du secteur du camionnage interviewé pendant l'émission a déclaré que les coûts étaient prohibitifs. La même chose était vraie du ruban rétro-réfléchissant installé sur ces remorques. Manifestement, à notre avis, la meilleure façon d'accroître la sécurité sur les routes consisterait à enchâsser ces dispositions dans les règlements.

Notre quatrième préoccupation a trait aux sièges d'enfants. Pour qu'un siège d'enfant soit vendu sur le marché canadien, il doit être conforme aux normes de sécurité de la Société des fabricants de véhicules à moteur.

J'ai avec moi un dépliant qui décrit un produit de sécurité particulier, que je vais laisser au comité. Il décrit une languette de plastique ou de métal qui permet de déplacer la ceinture de sécurité. Ce produit de sécurité peut être commercialisé en tant que dispositif pouvant remplacer les ceintures de sécurité—et non pas le siège de nourrisson—ainsi que les sièges d'appoint auprès de parents peu méfiants parce qu'il échappe aux normes qui ne s'appliquent qu'aux sièges pour l'instant et qui ne s'appliquent aucunement aux languettes permettant de déplacer les ceintures de sécurité.

*[Text]*

The Canada Safety Council believes that the regulation should apply to all products designed for particular safety needs so as to avoid harmful situations to Canadian children.

The traffic section of the Canada Safety Council will also continue to advocate traffic safety via educational programs such as our National Road Safety Week campaign, which took place from May 17 to 23 of this year. The focus of this campaign was child restraint, in support of the national occupant restraint program (NORP), which advocates a 95 per cent seatbelt usage rate by 1995. National Road Safety Week is the only national public awareness campaign which directly supports NORP by advocating the 95 per cent seatbelt use by 1995. The campaign received a financial contribution from the Canadian Association of Japanese Automobile Dealers in 1992.

We are proud of our commitment to traffic safety. We support Bill S-8 as an important tool toward safer mobility.

**The Chairman:** Early on in your presentation you referred to design. What quickly struck me was what you had to do with the design of vehicles. You are really talking about the design of things such as seatbelts, those sorts of appliances as opposed to the vehicle itself, are you not?

**Mr. Marchand:** Over the years, our committees have advocated various changes in safety standards. They may advocate a particular change in a particular design that currently exists, or we may know of a particular product that exists in some other country which we feel would apply in Canada and we push for a change.

**The Chairman:** But that is the design of a safety device and not the design of the vehicle?

**Mr. Marchand:** No, it is not the design of a vehicle. It is the design of safety-related equipment.

**Senator Neiman:** I think your message to us is that, basically, you support the bill that is here but there are a number of other items of safety concern that you would like to have addressed at an early date. Is that correct?

**Mr. Marchand:** I think in support of what Mr. Smith was saying, the current bill or regulation sometimes means further

*[Traduction]*

Le Conseil canadien de la sécurité estime que le règlement devrait s'appliquer à tous les produits conçus pour répondre à des besoins particuliers en matière de sécurité de façon à éviter que les enfants canadiens ne se retrouvent dans des situations dangereuses.

La section de la sécurité routière du Conseil canadien de la sécurité continuera également à prôner la sécurité routière dans le cadre de programmes éducatifs comme la campagne «Semaine nationale de la sécurité routière», qui s'est tenue du 17 au 23 mai de cette année. La campagne fait porter l'accent sur les sièges d'enfants, appuyant le Programme national sur la protection des occupants, qui prône une utilisation à 95 p. 100 des ceintures de sécurité d'ici 1995. La Semaine nationale de la sécurité routière est la seule campagne de sensibilisation nationale du public qui appuie directement le programme national sur la protection des occupants en prônant le même objectif. La campagne a bénéficié d'une contribution financière de l'Association canadienne des concessionnaires d'automobiles japonaises en 1992.

Nous sommes fiers de notre engagement face à la sécurité routière. Nous appuyons le projet de loi S-8 car il constitue un outil important qui favorisera une plus grande sécurité des transports.

**Le président:** Au début de votre exposé, vous avez fait allusion à la conception. Ce qui m'a rapidement frappé, c'est que votre intervention était liée à la conception des véhicules. En réalité, vous parliez de la conception de choses comme les ceintures de sécurité, et ce genre de dispositif plutôt que du véhicule lui-même, n'est-ce pas?

**M. Marchand:** Au fil des ans, nos comités ont préconisé que l'on apporte divers changements aux normes de sécurité. Ils peuvent prôner un changement particulier qui doit être apporté à une conception particulière existante, ou nous pouvons savoir qu'un produit particulier existe dans un autre pays et, selon nous, pourrait être utilisé au Canada, et nous exerçons des pressions pour que certains changements soient apportés.

**Le président:** Mais on parle de la conception d'un dispositif de sécurité, et non pas de la conception du véhicule?

**M. Marchand:** Non, il ne s'agit pas de la conception d'un véhicule. Il s'agit bien de la conception d'un dispositif de sécurité.

**Le sénateur Neiman:** Je crois que le message que vous essayez de nous transmettre, c'est que fondamentalement vous appuyez le projet de loi qui se trouve devant nous, mais qu'il y a un certain nombre d'autres préoccupations relatives à la sécurité que vous aimeriez voir abordées dans les plus brefs délais. Est-ce exact?

**M. Marchand:** Pour appuyer ce que M. Smith a dit, je crois que la loi et le règlement, sous leur forme actuelle, entraînent



[Text]

substantial delay. We need a bill which will be able to address things effectively and is comprehensive enough, such as Bill S-8, to address these concerns. These concerns are currently in our traffic section advisory committee, where we would like them addressed as quickly as possible. It is important this tool be passed on quickly, so they can be addressed through the proper channels.

**Senator Neiman:** Yes. The message is really through to the Department of Transport to try and deal with these concerns a little more expeditiously so you can have them implemented.

**Mr. Marchand:** There are many groups involved in those standards.

**Senator Neiman:** You have cited examples to us that bear serious consideration and could make a difference to safety standards. I am sure the department is listening and will deal with those soon. I am glad you have no real problem with the bill that is before us now.

**Mr. Marchand:** Thank you.

**Senator Neiman:** Thank you.

**The Chairman:** Senator DeWare.

**Senator DeWare:** The items that you have brought to our attention, the four that you discussed, can those be dealt with just through regulation?

**Mr. Marchand:** The concerns that I have brought forward can be dealt through the proposed Bill C-8. Currently we tap into our resources, our body of volunteer experts. Some of those experts come from Transport Canada. Others are from other associations, manufacturers and so on. In the case of the seat back collapse, we referred that to one of the engineers on the committee. That body of volunteers which serves on our committee is very useful to us in lobbying for change. Occasionally Transport Canada gets very busy and things do not get priority. We try to bring it to the forefront.

**Senator DeWare:** Thank you.

**The Chairman:** Gentlemen, there will never be an end. As I was listening to you, I thought, "If they would just do this and do this and do this." Then there will be other things to do. It is a matter of safety. We will always have the problems with serious passenger vehicle accidents and different ways to prevent them. The big problem in your business is that human judgment enters into so many things. One cannot legislate intelligence, good judgment and good attitudes. Many of those things play into what ends up being your work.

[Traduction]

des retards importants encore. Il nous faut une loi qui règle les questions efficacement et dont la portée est suffisamment large, par exemple le projet de loi S-8, pour tenir compte de ces questions. Ces questions se retrouvent actuellement devant notre comité consultatif de la sécurité routière qui, nous l'espérons, saura les régler dès que possible. C'est un instrument important qui doit être mis rapidement entre les mains de ceux qui en ont besoin. De cette façon, les questions se régleront aux bonnes instances.

**Le sénateur Neiman:** Oui. Le ministère des Transports a vraiment compris le message: il doit essayer de régler ces questions un peu plus rapidement pour que le tout puisse être mis en oeuvre.

**M. Marchand:** Il y a un grand nombre de groupes qui s'intéressent à ces normes.

**Le sénateur Neiman:** Vous avez cité des exemples qui méritent sérieusement d'être étudiés et qui pourraient faire une différence en ce qui concerne les normes de sécurité. Je suis convaincu que le ministère écoute et qu'il s'attaquera à ces questions bientôt. Je suis heureux de savoir que le projet de loi que nous étudions ne nous pose pas vraiment de difficultés.

**M. Marchand:** Merci.

**Le sénateur Neiman:** Merci.

**Le président:** Sénateur DeWare.

**Le sénateur DeWare:** Les choses que vous avez portées à notre attention, les quatre dont vous avez parlé—est-il possible de corriger la situation par règlement seulement?

**M. Marchand:** Le projet de loi C-8 permettrait de régler les questions que j'ai soulevées. À l'heure actuelle, nous consultons nos experts bénévoles. Certains d'entre eux proviennent de Transports Canada. D'autres proviennent d'associations, de fabricants et ainsi de suite. Par exemple, nous avons demandé à un des ingénieurs du comité d'étudier la question de la résistance des dossiers de siège. Cette équipe de bénévoles qui siègent à notre comité nous aide beaucoup à faire des pressions pour changer les choses. Le ministère des Transports est parfois très occupé, et nos questions n'ont alors plus la priorité. Nous essayons de les remettre à l'avant-plan.

**Le sénateur DeWare:** Merci.

**Le président:** Messieurs, il n'y aura jamais de fin. En vous écoutant, je pensais que «si seulement on faisait ou cela ou ceci. . .» Ensuite, il y a aura d'autres choses à faire. C'est une question de sécurité. Il y aura toujours le problème des accidents graves des véhicules particuliers et il faudra toujours trouver des façons de les prévenir. La difficulté principale à laquelle vous faites face dans votre secteur, c'est le fait que le jugement des êtres humains est un facteur dans un si grand nombre de choses. On ne saurait légiférer l'intelligence, le bon

[Text]

**Mr. Smith:** I agree. We believe Transport is doing a good job, but through legislation they could do a better job.

**The Chairman:** I looked over and saw the officials from Transport seem to smile.

**Mr. Smith:** I wanted to be sure they knew we were still friends.

**Mr. Marchand:** We have a number of training programs at the Canada Safety Council which try to address attitudes of drivers, but when it comes to industry officials that say \$27 or \$30 to put reflective material on a \$100,000 truck is too much money, that attitude must be dealt with with regulation because they already know it can be done.

**The Chairman:** Senator Doyle.

**Senator Doyle:** Since the seatbelt requirement, the greatest step forward has been the acceptance of the seat belt. Nothing else has really happened that has taken us very far since.

**Mr. Marchand:** Once we had those in cars, the next step was to make people use them. We are still working on that campaign; the 95 per cent seat belt usage rate by 1995. This was not initiated by us. It was a result of Transport Canada and the CCMTA. However, it is one thing that we decided that we would take on because there was no national advertising or promotional campaign. We do about eleven national campaigns each year, so we have some expertise there. We felt we could help. We believe it is achievable. Some provinces have been as high as 93 per cent. With a concentrated effort from all parties we can get there and save a great number of lives.

**Senator Doyle:** Then the answer to my question is yes?

**Mr. Marchand:** Absolutely.

**Mr. Smith:** Senator, there have been other initiatives like the centre high-mount brake light, like day-time running lights. None of them to date has had that impact. I think that was your point, that the seat belt usage has had the biggest impact.

**Senator Doyle:** And yet there have been many arguments that if we would only introduce this or that, we could see something happening. But \$37 is \$37.

[Traduction]

jugement, les bonnes attitudes. Ce genre de choses est souvent un facteur dans ce qui finit par devenir votre travail.

**M. Smith:** Je suis d'accord avec vous. Nous croyons que Transports Canada fait du bon travail, mais qu'il pourrait faire encore mieux par la filière législative.

**Le président:** J'ai jeté un coup d'oeil dans la direction des représentants de Transports Canada : je crois avoir vu un sourire.

**M. Smith:** Je voulais être sûr qu'ils sachent que nous sommes toujours amis.

**M. Marchand:** Nous avons au Conseil canadien de la sécurité plusieurs programmes de formation qui visent à modifier les attitudes des conducteurs, mais quand vient le cas des représentants du secteur qui ne veulent pas payer 27 \$ ou 30 \$ pour installer du matériel rétro-réfléchissant sur un camion de 100 000 \$ en disant que c'est trop d'argent: il faut que la réglementation élimine une attitude comme celle-là—on sait déjà que cela peut se faire.

**Le président:** Sénateur Doyle.

**Le sénateur Doyle:** Depuis qu'il est obligatoire de porter la ceinture de sécurité, le fait de l'accepter est ce qui s'est révélé le plus grand pas vers l'avant. Nous n'avons pas beaucoup avancé depuis.

**M. Marchand:** Une fois les ceintures de sécurité installées dans les voitures, l'étape suivante était de faire en sorte que les gens s'en servent. Nous travaillons toujours à cette campagne, à faire en sorte que le taux d'usage de la ceinture de sécurité soit de 95 p. 100 en 1995. Ce n'était pas notre idée. C'était celle de Transports Canada et du CCATM. Par contre, c'est l'un des problèmes auxquels nous avons essayé de nous attaquer parce qu'il n'y a pas de campagne promotionnelle nationale. Nous réalisons quelque onze campagnes nationales tous les ans. Nous avons donc l'expertise dans ce domaine. Nous croyons pouvoir aider. Nous croyons que c'est réalisable. Dans certaines provinces, jusqu'à 93 p. 100 des conducteurs portent leur ceinture. Avec la concertation de toutes les parties, nous pouvons y arriver et sauver beaucoup de vies.

**Le sénateur Doyle:** La réponse à ma question serait donc «oui»?

**M. Marchand:** Absolument.

**M. Smith:** Sénateur, il y a eu d'autres idées qui ont été mises en application, par exemple, le feu de freinage surélevé installé au centre, par exemple, les phares de jour. Aucune d'entre elles n'a eu cet impact à ce jour. Je pense que c'était là votre point, c'est-à-dire que c'est le port de la ceinture de sécurité qui a eu l'impact le plus considérable.

**Le sénateur Doyle:** Mais il y a tout de même eu beaucoup d'arguments qui disent que si on mettait ceci ou cela en application, il se passerait quelque chose. Mais 37 \$, c'est 37 \$.



[Text]

**The Chairman:** Are there any other questions, senators? Gentlemen, thank you very much.

The next group is the Association of International Automobile Manufacturers of Canada. We have Mr. Collins, assistant manager of Government Affairs\Legal Affairs - Suzuki Canada, and Mr. Adrian Bradford, associate executive director of the Association of International Automobile Manufacturers of Canada. Gentlemen, do you have an opening statement?

**Mr. Adrian Bradford, Associate Executive Director, Association of International Automobile Manufacturers of Canada:** The Association of International Automobile Manufacturers of Canada, until 1990 the Automobile Importers of Canada, represents the major companies engaged in the import, distribution, and servicing of light duty vehicles in Canada. The AIAMC was renamed to recognize that four of the association members are now building cars and light trucks in Canada in addition to importing vehicles. The growing presence of AIAMC members in the Canadian market, as reflected in a 30.8 per cent market share for cars and light trucks in calendar 1991, brings our members into contact with the range of safety, environmental, and consumer relations issues in which we maintain an ongoing dialogue with Transport Canada, Environment Canada, and other federal, provincial and territorial governmental departments. The 15 members of our association include BMW Canada, Honda Canada, Hyundai Auto Canada, Jaguar Canada, Lada Canada, Lamborghini (Canada), Land Rover Canada, Mazda Canada, Mercedes-Benz Canada, Nissan Canada, Rolls-Royce Motor Cars Canada, Subaru Canada, Suzuki Canada, Toyota Canada, and Volkswagen Canada.

We are pleased to have the opportunity to comment before your committee on the first major revision to the Motor Safety Act since 1977. Although the act has served vehicle manufacturers and the public well, it has periodically required updating to keep it in harmony with regulatory and technological developments. In the interests of time, we will confine our comments to those most relevant to light duty vehicle manufacturers.

In general, AIAMC supports the proposed amendments, as they will allow faster and more effective harmonization with safety and emissions regulations in the United States and elsewhere. As builders of vehicles for an international marketplace, AIAMC members can produce vehicles at a lower cost if costs are spread over a larger volume of production. Many of the safety and emission improvements in vehicles over the last 15 years have been accomplished at relatively low cost because of the harmonization of requirements between Canada and the United States. We see the revised act as con-

[Traduction]

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions, sénateurs? Messieurs, merci beaucoup.

Le prochain groupe représente l'Association des fabricants internationaux d'automobiles du Canada. Nous accueillons M. Collins, assistant-gérant des Affaires gouvernementales et légales chez Suzuki Canada, et M. Adrian Bradford, directeur exécutif associé de l'Association des fabricants internationaux d'automobiles du Canada. Messieurs, avez-vous une déclaration liminaire à faire?

**M. Adrian Bradford, directeur exécutif associé de l'Association des fabricants internationaux d'automobiles du Canada:** L'Association des fabricants internationaux d'automobiles du Canada, qui s'appelait jusqu'en 1990 l'Association canadienne des importateurs d'automobiles, représente les principales sociétés qui importent, distribuent et réparent des véhicules légers au Canada. On a rebaptisé l'AFIAC pour reconnaître le fait que, outre leurs importations, quatre des membres de l'Association fabriquent maintenant des voitures et des camions légers au Canada. La présence croissante des membres de l'AFIAC sur le marché canadien, comme en témoigne la part de 38 p. 100 qu'ils détenaient en ce qui concerne les voitures et les camions légers durant l'année civile 1991, les met devant diverses questions concernant la sécurité, l'environnement et les intérêts des consommateurs. Dans cette optique, nous essayons d'avoir un dialogue constant avec Transports Canada, Environnement Canada et d'autres ministères fédéraux, provinciaux et territoriaux. Les quinze membres de notre association sont BMW Canada, Honda Canada, Hyundai Auto Canada, Jaguar Canada, Lada Canada, Lamborghini (Canada), Land Rover Canada, Mazda Canada, Mercedes-Benz Canada, Nissan Canada, Rolls-Royce Motor Cars Canada, Subaru Canada, Suzuki Canada, Toyota Canada et Volkswagen Canada.

Nous sommes heureux d'avoir l'occasion de commenter devant votre comité la première révision majeure de la *Loi sur la sécurité automobile* depuis 1977. Même si la loi a bien servi les fabricants et le grand public, il a fallu la mettre à jour périodiquement en tenant compte de l'évolution de la réglementation et de la technologie. Pour ne pas perdre de temps, nous allons limiter nos observations à ce qui intéresse directement les fabricants de véhicules légers.

De façon générale, l'AFIAC est en faveur des modifications proposées parce qu'elles nous permettront de nous harmoniser plus rapidement et plus efficacement avec les règles visant la sécurité et les émissions aux États-Unis comme ailleurs. En tant que fabricants de véhicules destinés à un marché international, les membres de l'AFIAC peuvent produire des véhicules à moindres frais si les coûts en sont répartis grâce à un volume accru de production. Un grand nombre des améliorations qui ont marqué les quinze dernières années dans le domaine de la sécurité et de la réduction des émissions se sont

*[Text]*

tinuing that pattern of facilitating the introduction of such features as antilock braking, three-way catalytic converters and on-board computer controls that achieve the optimum mix of fuel and air over a range of driving conditions.

We have one major concern with the revised act which I will address under the importation of used vehicles from the United States.

I will be dealing with a series of sections from the proposed act, so I will read out the title as we pass through each one.

The requirement for accompanying documentation: The legislative authority for Transport Canada to regulate the content of owners' manuals, which is found in Clause 5 of the proposed act, is of some concern to AIAMC to the extent it would require information inconsistent with information required in the United States. While AIAMC does not oppose the provision of legislative authority, we would seek further consultation with Transport Canada to ensure consistency with U.S. requirements.

I will deal now with the section on exemptions, Clause 10 of the act. The bill proposes to allow vehicles exempt from an existing standard to meet an alternative standard and to be able to specify the number of vehicles—or a time period—during which these vehicles will meet this alternative standard to renew an expiring exemption. It is our understanding that this provision would allow some flexibility to meet alternative standards on vehicles currently in development and would encourage innovation in meeting safety and emission requirements, particularly on experimental vehicles. AIAMC members would concur with this purpose.

Company records: The bill proposes in paragraph 5(1)(g) that regulations be developed to specify what types of company records be maintained and accessible to Transport Canada. We foresee no problem with this requirement, though the exact regulations should be discussed with the manufacturers to ensure information required is in a form which is readily accessible.

Notice of Defect: Clause 10 of the bill proposes to modify the notice of defect requirements. We understand this will more clearly specify what characterizes a safety defect and specify the information and time within which a recall campaign must be completed. We anticipate some future work with Transport Canada to improve the current system and will comment on regulations as they are developed.

*[Traduction]*

révélé relativement peu chères en raison de l'harmonisation des exigences entre le Canada et les États-Unis. Nous voyons en la loi révisée le prolongement de cette idée, soit de faciliter l'introduction de caractéristiques comme les dispositifs anti-blocage, les convertisseurs catalytiques trifonctionnels et les commandes informatisées qui permettent d'obtenir le mélange optimal de carburant et d'air dans diverses conditions.

La loi révisée soulèverait chez nous une préoccupation majeure dont je parlerai dans mon exposé sur l'importation des véhicules usagés en provenance des États-Unis.

Je vais traiter d'une série d'articles tirés du projet de loi en mentionnant chaque rubrique à mesure qu'elle se présente.

L'obligation de présenter des documents d'accompagnement: l'autorité législative qui permettrait à Transports Canada de réglementer le contenu du guide du propriétaire, qui se trouve à l'article 5 du projet de loi, préoccupe quelque peu l'AFIAC dans la mesure où les renseignements exigés ne cadrent pas avec les exigences américaines. Bien que l'AFIAC ne s'oppose pas à la disposition concernant l'autorité législative, nous aimerions avoir d'autres entretiens avec Transports Canada pour nous assurer que les exigences cadrent avec celles des États-Unis.

Je veux parler maintenant de l'article sur les dispenses, l'article 10 du texte. Le projet de loi propose de permettre que le véhicule dispensé de la norme existante satisfasse à une autre norme et que l'on détermine le nombre de véhicules—ou un délai — à l'égard duquel il faut répondre à cette norme en attendant qu'une nouvelle dispense soit accordée. Nous en déduisons que cette disposition nous accorderait une certaine souplesse, car elle permettrait de répondre à des normes différentes pour les véhicules en cours de conception et encouragerait l'innovation quand il s'agit de répondre aux exigences en matière de sécurité et d'émissions, particulièrement dans le cas des véhicules expérimentaux. Les membres de l'AFIAC abondent dans ce sens.

Les dossiers de l'entreprise: à l'alinéa 5(1)g), le projet de loi propose l'élaboration de règles pour déterminer le genre de dossier que les entreprises devaient tenir et mettre à la disposition de Transports Canada. Cette exigence ne nous paraît pas poser de difficultés, mais il faudrait discuter des règles exactes avec les fabricants pour s'assurer que les renseignements voulus se trouvent sous une forme qui est facilement accessible.

L'avis de défaut: l'article 10 du projet de loi propose de modifier les exigences à ce sujet. Il paraît que cela permettra de préciser davantage ce qui caractérise un défaut qui compromet la sécurité du consommateur et de préciser les renseignements qui font partie d'une campagne de rappel et le délai dans lequel une telle campagne doit se faire. Nous prévoyons collaborer avec Transports Canada pour améliorer la façon dont les choses se font à l'heure actuelle et allons commenter les règlements au fur et à mesure qu'ils sont élaborés.



**[Text]**

Investigation of Safety Defects: Subparagraph 5(1)(g)(ii) provides for companies to be required to provide information such as quality control, engineering tests, and service bulletins. AIAMC members provide this information confidentially to Transport Canada, and provided that this confidentiality is maintained, we do not anticipate any problems in continuing.

Clauses 12 and 13 deal with regulatory development and updating. These propose to establish the legislative authority to implement changes in technical standards and to allow the minister to issue an order in limited circumstances for up one year. These provisions would allow quicker response to changes in standards and ensure continuing harmonization with United States requirements. One example is the modification of passenger-side dashboard air bag requirements, changed in the U.S. in the summer of 1991 to facilitate the introduction of air bags mounted atop the dash. Unfortunately, a similar regulatory change could not be effected in Canada in enough time to facilitate the introduction of these air bags on 1992 models, although we anticipate the regulation will be in effect for the 1993 model year.

Phased-in Application of Regulations, provided in subclause 11(2). We generally concur in modifying regulations to permit phased-in, again for reasons of harmonization. A voluntary commitment undertaken by manufacturers, including AIAMC members, earlier this year to meet the 1994 and 1995 U.S. Clean Air Act requirements on vehicles sold in both U.S. and Canadian markets provides an example of how well agreements can work. In the interests of regulatory harmonization, we see no problem in Transport Canada being equipped with the powers necessary to implement U.S. federal requirements.

Under Emissions Certification, it is our understanding the bill provides in Subclause 5(4) that emissions certification under the U.S. Clean Air Act be accepted should Canadian standards be equivalent. Such a requirement would eliminate an addition duplicative testing procedure in Canada with a consequential reduction in manufacturer and regulatory costs.

Clause 8, Emissions Credits and Averaging, proposes to allow emission credits whereby some vehicles built by a manufacturer would receive credits for their better-than-average emissions performance, while those credits could be offset by vehicles which have lower-than-average performance. Such a credit system could allow greater flexibility during periods

**[Traduction]**

Les vérifications de conformité: selon l'alinéa 5(1)g), les entreprises doivent fournir des renseignements concernant le contrôle de la qualité, les épreuves techniques et les bulletins d'entretien. Les membres de l'AFIAC fournissent ces renseignements à titre confidentiel à Transports Canada et, dans la mesure où ils demeurent confidentiels, nous ne prévoyons aucun problème pour l'avenir.

Les articles 12 et 13 traitent de l'élaboration de règlements et de leur mise à jour. Ils proposent d'établir l'autorité législative nécessaire pour modifier les normes techniques et permettre au ministre de prendre dans certaines circonstances un décret valable jusqu'à un an. Ces dispositions permettraient de réagir plus rapidement à l'évolution des normes et de les harmoniser toujours avec celles des États-Unis. À titre d'exemple, citons le cas des coussins gonflables montés sur le tableau de bord du côté du passager: les Américains ont modifié leurs exigences durant l'été 1991 pour faciliter l'introduction de coussins gonflables installés sur le dessus du tableau de bord. Malheureusement, il n'était pas possible d'apporter à temps une modification réglementaire semblable qui aurait permis que les modèles de 1992 en soient munis au Canada, même si la réglementation devrait être applicable aux modèles de 1993.

La rubrique sur l'application progressive des règlements, le paragraphe 11(2): de façon générale, nous sommes d'accord avec l'idée de modifier la réglementation progressivement, encore une fois pour des motifs d'harmonisation. Pour savoir à quel point les ententes peuvent être utiles à ce chapitre, il suffit de penser au fait que les fabricants, y compris les membres de l'AFIAC, se sont engagés plus tôt cette année à faire en sorte que les véhicules vendus sur les marchés américain et canadien répondent aux exigences énoncées dans le *Clean Air Act* américain pour 1994-1995. Dans l'intérêt de l'harmonisation, nous sommes tout à fait d'accord avec l'idée que Transports Canada soit doté des pouvoirs nécessaires pour appliquer les exigences fédérales américaines.

À propos des certificats de conformité aux normes antipollution, si nous interprétons bien le paragraphe 5(4) du projet de loi, les certificats correspondant aux normes du *Clean Air Act* des États-Unis seraient acceptés dans la mesure où les normes canadiennes sont équivalentes. Cette disposition éliminerait la nécessité de procéder au Canada à des tests qui ont déjà été faits ailleurs et entraînerait de fait une réduction des coûts pour le fabricant et pour l'organisme de réglementation.

L'article 8, qui porte sur les points relatifs aux émissions et les moyennes à ce chapitre, propose l'instauration d'un système réglementaire fonctionnant comme suit: le fabricant reçoit des points pour un véhicule dont le rendement antipollution est supérieur aux normes établies, alors qu'il peut en perdre dans les cas où le rendement est inférieur à la moyenne.

*[Text]*

when models are being upgraded. AIAMC concurs with this proposal.

Corrections to Emissions Control Devices, paragraph 5(1)(f): We understand that this section of the bill will empower Transport Canada to prepare regulations to require manufacturers to provide information on the warranty applicable to emissions control equipment. While AIAMC members foresee little problem in providing this information, it really only becomes effective where inspection/maintenance programs are in effect. With the exception of British Columbia's program going into effect in the lower Fraser Valley later this year, other provinces have shown themselves slow to adopt effective inspection maintenance programs, a situation which leaves Canada far behind the states where inspection/maintenance programs are often a condition of federal highway funding. Quebec and Ontario have yet to implement such programs, though both governments have committed themselves to such programs as part of the Management Plan for Nitrogen Oxides and Volatile Organic Compounds.

The importation of used vehicles from the United States is found in subclause 7(2) of the bill. This says nothing about the actual process for converting a vehicle to meet safety emissions standards, although it allows a vehicle to meet either Canadian Motor Vehicles Safety Standards or "any alternative requirements prescribed for purposes of this subsection."

AIAMC members are prepared to undertake conversions to meet CMVSS requirements, Canadian Motor Vehicle Safety Standards, perform recalls, provide parts and service, administer the balance of a manufacturer's warranty on vehicles imported from the U.S. In addition, they are prepared to take liability for the safety of their conversions, which entail modifications to bumpers, seatbelts, child seat tether anchorages, and daytime running lights, among others. These modifications are necessary due to differences in Canadian and U.S. standards; although the bulk of Canadian and American standards are harmonized, these particular standards are not, reflecting the varying views of the two countries.

What we cannot do, however, is take responsibility for a conversion done by another party, and we remain deeply concerned that "orphan cars" are going to wind up on Canadian roads, failing to meet Canadian safety standards. If Transport

*[Traduction]*

Un tel système de points donnerait une plus grande souplesse au fabricant dans les périodes où les modèles sont retravaillés. L'AFIAC est d'accord avec l'idée.

L'alinéa 5(1)f), qui porte sur les correctifs à apporter à un dispositif antipollution: il paraît que cet article du projet de loi confèrera à Transports Canada les pouvoirs nécessaires pour astreindre, par règlement, les fabricants à fournir des renseignements sur les garanties applicables aux dispositifs antipollution. Les membres de l'AFIAC entrevoient deux problèmes pour ce qui est de la communication de ces renseignements, mais il faut dire que le principe n'est efficace que dans la mesure où les programmes d'inspection ou d'entretien sont en vigueur. À l'exception de la Colombie-Britannique, dont le programme doit entrer en vigueur dans la vallée du Lower Fraser plus tard cette année, les autres provinces tardent à adopter des programmes efficaces d'inspection et d'entretien, de sorte que le Canada accuse un retard marqué sur les États américains, où ces programmes sont souvent un critère à remplir pour obtenir du gouvernement fédéral le financement du réseau routier. Le Québec et l'Ontario n'ont toujours pas appliqué un tel programme, même si les deux administrations provinciales se sont engagées à cet égard dans le contexte du plan de réduction des émissions d'oxydes d'azote et de composés organiques volatils.

L'importation des véhicules usagés provenant des États-Unis est l'objet du paragraphe 7(2) du projet de loi. On ne dit rien sur le processus de conversion applicable pour qu'un véhicule réponde aux normes de sécurité concernant les émissions, même si le véhicule peut répondre soit aux normes de sécurité des véhicules automobiles du Canada, soit «à toute disposition substitutive prise par règlement d'application du présent paragraphe».

Les membres de l'AFIAC sont prêts à se charger des conversions en répondant au NSVAC (normes de sécurité des véhicules automobiles du Canada) et des rappels, à fournir les pièces et le service, et à continuer à administrer les garanties du fabricant visant les véhicules importés des États-Unis. De plus, ils sont prêts à assumer la responsabilité de leurs conversions sur le plan de la sécurité, ce qui suppose qu'ils apportent des modifications aux pare-chocs, aux ceintures de sécurité, aux ancrages d'attache des sièges pour enfants et aux phares de jour, entre autres. Ce sont les différences entre les normes canadiennes et américaines qui rendent ces modifications nécessaires. Bien que la majeure partie des normes canadiennes et américaines soit harmonisée, ces normes précises ne le sont pas, ce qui témoigne des points de vue divergents des deux pays.

Ce que nous ne pouvons faire, toutefois, c'est assumer la responsabilité d'une conversion faite par une autre partie. Au demeurant, nous sommes très inquiets que l'on puisse retrouver sur les routes canadiennes des véhicules «orphelins» qui



*[Text]*

Canada can enforce a system similar to that in effect in the U.S.—which does ensure that vehicles meet U.S. standards before they are released onto American roads—then our concerns over safety and manufacturer liability will be allayed. However, given the limitations on the federal government's resources, we question whether Transport Canada will have the resources necessary to effect a conversion regime at the beginning of 1993, when cars of any age will be permitted for importation from the United States provided they were manufactured to meet United States standards.

The alternative, which we have actively promoted with Transport Canada, is to allow only the dealers of original equipment manufacturers to undertake conversions on their particular make of vehicle. Under this regime, Transport Canada would licence the manufacturer, or his Canadian agent if he is an importer, to manage conversions to his own marque. The agent would, in turn, certify his dealers and dealers' technicians to undertake the conversions to vehicles. Transport Canada's administrative burden would be limited to overseeing the conversion regime, through a system of licensing. As this would essentially be layered on to a system currently in place for the administration of vehicle standards and recalls on new vehicles, it need not involve much greater administrative burden than that currently in place.

If Transport Canada can implement an effective conversion system, then the need to meet "an alternative requirement", as yet unspecified, would not be required and we would consequently urge the deletion of this phrase.

In conclusion, members of the Association of International Automobile Manufacturers of Canada concur with most provisions of the bill, although much depends on the regulatory development which will follow at the behest of Transport Canada. AIAMC members have a longstanding tradition of cooperating with Transport Canada in the implementation of new standards, and we will continue to do so. However, we retain one fundamental concern with the bill, namely the provision which allows used vehicles imported from the United States to meet alternative requirements, and we would urge the deletion of this phrase.

Thank you for the opportunity to make this presentation. I look forward to answering your questions.

**Senator Neiman:** I gather your earlier remarks canvassed the clauses in the bill that are of primary importance to you. I understood that you did not have too many problems with

*[Traduction]*

ne répondent pas aux normes de sécurité canadiennes. Si Transports Canada peut faire respecter des normes semblables à celles des États-Unis—les Américains s'assurent que les véhicules répondent à leurs normes avant de permettre qu'ils se retrouvent sur leurs routes—nos inquiétudes au point de vue de la sécurité et de la responsabilité du fabricant seront dissipées. Par contre, étant donné les contraintes imposées au gouvernement fédéral, nous nous demandons si Transports Canada a vraiment les ressources nécessaires pour mettre en place un régime de conversion au début de 1993. À ce moment-là, il sera possible d'importer une voiture de tout «âge» des États-Unis, dans la mesure où elle a été fabriquée pour répondre aux normes américaines.

L'autre solution, que nous avons activement défendue conjointement avec Transports Canada, consiste à permettre aux seuls concessionnaires liés à des fabricants de pièces originales d'apporter des modifications à leur marque particulière de véhicule. En vertu de ce régime, Transports Canada attribuerait un permis aux fabricants, ou à son représentant canadien s'il s'agit d'un importateur, selon lequel il pourrait apporter des modifications à sa propre marque. Le représentant autoriserait, à son tour, ses concessionnaires et les techniciens de ces derniers à apporter les modifications aux véhicules. La tâche administrative de Transports Canada se limiterait à la supervision, à l'aide d'un système d'attribution de permis, du régime de conversion. Comme ces mesures s'ajouteraient essentiellement au système actuellement en place pour l'administration des normes relatives aux véhicules et du rappel de nouveaux véhicules, elles ne devraient pas accroître de beaucoup les tâches administratives existantes.

Si Transports Canada pouvait mettre en place un système de conversion efficace, la conformité à une «disposition substitutive», non précisée à ce jour, ne serait pas exigée; nous recommanderions alors fortement l'élimination de cette expression.

En conclusion, les membres de l'Association des fabricants internationaux d'automobiles du Canada approuvent la plupart des dispositions du projet de loi, bien que cette approbation dépende largement des nouveaux règlements qui seront appliqués à la demande de Transports Canada. Les membres de l'AFIAC ont toujours collaboré avec Transports Canada à l'application de nouvelles normes et continueront de le faire. Nous demeurons toutefois fondamentalement préoccupés par une facette du projet de loi: la disposition selon laquelle les véhicules usagés importés des États-Unis peuvent être conformes à des dispositions substitutives; nous recommandons fortement l'élimination de cette disposition.

Je vous remercie de m'avoir fourni l'occasion de témoigner. Je suis prêt à répondre à vos questions.

**Le sénateur Neiman:** Je crois comprendre qu'au début de vos commentaires vous avez défini les articles du projet de loi d'importance primordiale à vos yeux. D'après ce que j'ai

[Text]

those earlier clauses to which you referred in some detail. You feel that you will be able to go along with them without problem, but that clause 7(2) is the concern?

**Mr. Bradford:** That is of some concern to us.

**Senator Neiman:** There appears to be some hiatus in the establishment of uniform safety standards. The history is not known of cars that are allowed to come in to Canada. However, no one knows the history of local cars that are sold, what has happened to them or where they have come from. The message we have received several times already during these hearings is that there has to be some uniform inspection system set up across Canada which involves problems of jurisdiction with the provinces. The federal Department of Transport has assumed motor vehicle safety generally and it should be allowed to set the broad standards that provinces have to implement. The difficulty here is to set standards and have cars regularly inspected across Canada. You have stated that part of this administrative requirement is already in place for the examination of vehicles?

**Mr. Bradford:** In the lower Fraser Valley of British Columbia there is a pilot project that will come into effect in September of this year. It will allow for an annual inspection at centralized inspection stations for emissions purposes.

There is a similar program in Nova Scotia although it is a visual and functional check of emission control devices.

**Mr. William Collins, Assistant Manager of Government Affairs, Suzuki Canada:** A much simpler test.

**Senator Neiman:** Senator DeWare, who is not present at the moment, mentioned that New Brunswick has a fairly comprehensive annual examination and testing for all cars.

**Mr. Bradford:** The four Atlantic provinces have inspection programs for safety reasons. They are annual programs prior to reregistration of the vehicle. In the case of Nova Scotia, there was an emissions program introduced last July which works in conjunction with the safety program. In that program the individual technician looks at the underside of the vehicle and ensures that it meets all of the emission requirements, as best as he can see.

The lower Fraser Valley program in British Columbia will involve a test on the emissions coming out of the tailpipe. This will generate a computer printout which will advise the vehi-

[Traduction]

compris, les premiers articles, dont vous avez parlé de façon exhaustive, ne vous posaient pas trop de problèmes. Vous vous sentez prêts à vous y conformer sans problème; c'est cependant le paragraphe 7(2) qui vous préoccupe.

**M. Bradford:** Il nous préoccupe quelque peu.

**Le sénateur Neiman:** L'établissement de normes de sécurité uniformes semble comporter une certaine lacune. On ignore ce qu'il advient des véhicules qu'on laisse entrer au Canada. Par contre, personne ne sait ce qu'il advient des véhicules de fabrication locale qui sont vendus, ce qu'on en a fait ni d'où ils sont venus. Bien des témoignages que nous entendons contiennent un même message: il faut établir un système quelconque d'inspection uniforme dans l'ensemble du Canada, dans lequel on s'occupe des problèmes de compétence auxquels on se heurte avec les provinces. Le ministère fédéral des Transports s'est généralement occupé de la sécurité des véhicules automobiles; on devrait donc l'autoriser à établir les grandes normes que les provinces devraient appliquer. Le problème réside dans l'établissement de normes et l'inspection périodique des véhicules de l'ensemble du Canada. N'avez-vous pas affirmé qu'une partie de cette exigence administrative était déjà appliquée en ce qui concerne l'examen des véhicules?

**M. Bradford:** Dans la vallée du Lower Fraser en Colombie-Britannique, un projet pilote sera appliqué en septembre prochain. Il permettra d'effectuer une inspection annuelle pour le contrôle des émissions dans des postes d'inspection centralisés.

Un programme semblable est appliqué en Nouvelle-Écosse, bien qu'il s'agisse d'une vérification visuelle et fonctionnelle des appareils de contrôle d'émission.

**M. William Collins, directeur adjoint des affaires gouvernementales, Suzuki Canada:** Ce test est beaucoup plus simple.

**Le sénateur Neiman:** Selon le sénateur DeWare, qui n'est pas ici pour le moment, une évaluation et un examen annuels relativement exhaustifs de tous les véhicules sont effectués.

**M. Bradford:** Les quatre provinces de l'Atlantique sont dotées de programmes d'inspection pour des raisons liées à la sécurité. Il s'agit de programmes annuels appliqués avant le renouvellement de l'immatriculation du véhicule. En ce qui concerne la Nouvelle-Écosse, on y a adopté un programme de contrôle d'émissions en juillet dernier, programme qui est appliqué conjointement avec celui de la sécurité. Ce programme suppose que le technicien examine le dessous du véhicule et s'assure le plus possible qu'il répond à toutes les exigences liées aux émissions.

Le programme de la vallée du Lower Fraser en Colombie-Britannique comportera une évaluation des émissions provenant du tuyau d'échappement. Cette évaluation s'assortira



[Text]

cle user whether the vehicle is meeting the emission requirements set by the province.

**Senator Neiman:** British Columbia has had a motor vehicle safety inspection program in place for years in the Vancouver area.

**Mr. Collins:** Not for emissions, no.

**Senator Neiman:** Not for emissions, but for general safety. I know there are tags on the cars and the owner has to have them updated periodically, so it is possible to do inspections.

Here your primary problem is with conversion of cars brought in from the states to conform with some of our regulations regarding seatbelts or day time running lights. Is this the thrust of your concern as far as clause 7(2) is concerned, or does it go beyond that?

**Mr. Collins:** That is our major concern with the bill. We have some difficulty with what is proposed.

**Senator Doyle:** On clause 7(2) it seems that an enormous amount is being left here to the regulatory process. That is, everything will be defined to reach a goal, but we will leave it to the regulations to do that.

Are you comfortable with that situation? Do you have that much faith in regulations, that they will be air tight or enforced enough, or would you feel better with more particulars in the act?

**Mr. Bradford:** We have some concern as to whether the resources will be available to Transport Canada to enforce the regulations. We see this act as providing the legislative authority to Transport Canada to regulate the conversion of used vehicles imported from the United States. That is certainly a step forward, rather than simply requiring the vehicles to meet standards before they come across the border.

Our concern is that the present situation puts a lot of responsibility on customs officials to inspect the vehicle as it comes across the border and determine whether it meets Canadian motor vehicle safety standards. This will at least allow the vehicle to come into the country where it will have to be converted to meet Canadian standards under a regime which Transport Canada can administer.

[Traduction]

d'un imprimé informatique, qui permettra à l'utilisateur du véhicule de savoir si le véhicule répond ou non aux exigences relatives aux émissions établies par la province.

**Le sénateur Neiman:** La Colombie-Britannique dispose depuis des années d'un programme d'inspection axé sur la sécurité des véhicules automobiles dans la région de Vancouver.

**M. Collins:** Non, ce programme ne touche pas les émissions.

**Le sénateur Neiman:** Il ne touche pas les émissions, mais il touche la sécurité générale. Je sais que des étiquettes sont apposées sur les véhicules et que leurs propriétaires doivent les faire mettre à jour périodiquement, alors on peut effectuer des inspections.

Votre principal problème découle de la conversion des voitures importées des États-Unis pour qu'elles soient conformes à certains de nos règlements relatifs à la ceinture de sécurité ou à l'utilisation des phares de jour. Est-ce là l'essentiel de vos préoccupations pour ce qui est du paragraphe 7(2), ou vont-elles plus loin?

**M. Collins:** C'est notre principale préoccupation au sujet du projet de loi. Ce qui est proposé nous pose certains problèmes.

**Le sénateur Doyle:** Le paragraphe 7(2) porte à croire qu'une multitude de questions relèvent de la réglementation: toutes les facettes seront définies pour réaliser un objectif; nous nous en remettons toutefois aux règlements à cette fin.

Êtes-vous satisfait de cette situation? Faites-vous confiance aux règlements au point de ne pas douter de leur nature exhaustive ni de leur application suffisante; préféreriez-vous que la loi comporte davantage de précisions?

**M. Bradford:** Nous doutons quelque peu que Transports Canada dispose des ressources suffisantes pour appliquer les règlements. À notre avis, cette loi fournit à Transports Canada le pouvoir législatif de réglementer la conversion des véhicules usagés provenant des États-Unis. Cette mesure constitue sûrement un pas en avant, plutôt que le simple fait d'exiger que les véhicules soient conformes aux normes avant de franchir la frontière.

Voici ce qui nous préoccupe: dans la situation actuelle, on responsabilise beaucoup les autorités des douanes quant à l'inspection du véhicule au moment où il franchit la frontière et à la détermination de sa conformité aux normes canadiennes de sécurité des véhicules automobiles. De cette façon, le véhicule pourra au moins pénétrer au pays, où il devra subir une conversion pour répondre aux normes canadiennes appliquées dans le cadre d'un régime pouvant être administré par Transports Canada.

[Text]

**Senator Doyle:** Are you not concerned that there might be an inclination to tailor the regulations to fit the capacity to inspect, supervise and enforce?

**Mr. Bradford:** That is our primary concern. If a garage could apply to become a converter of any used vehicle that is imported from the United States, there could be hundreds perhaps thousands of applications by these converters or proposed converters to become converters. If they met a minimum standard which Transport Canada would have to set, Transport Canada would ultimately have a regulatory burden which it could not administer, given its limited resources.

**Senator Doyle:** Do you find the department sensitive to the industry's concerns once regulations are set down?

**Mr. Collins:** Currently the regulations are being formulated, so—

**Senator Doyle:** You have had some experience in the field in dealing with other regulations. Do you find that they are accommodating?

**Mr. Bradford:** Up until now, Transport Canada has had to implement these regulations on a more limited number of light duty vehicle manufacturers and importers because the numbers are not large. I understand it is a bigger problem when dealing with standards on other types of vehicles.

As far as light duty vehicle standards are concerned, when dealing with only 25 manufacturers and importers in total, we have found that Transport Canada has had the resources, working co-operatively with the manufacturers, to ensure that recalls and other compliance with safety emission regulations are achieved. We have had a good relationship in ensuring the regulatory requirements are carried out in dealing with Transport Canada.

**Senator Neiman:** There could be problems, and there could be valid objections if some of the independent garage operators wish to do repairs and conversions and they think that you are trying to set up a monopoly and hold on to the markets.

I look at the types of things that would be required to be converted such as speed metres, odometers, and perhaps day time running lights. Perhaps lights are questionable and might not come within the category of safety factors as compared to seatbelts, child restraints and bumpers. Can there be a difference drawn? If the conversion involves something that applies to the warranty on the car and the running and the safety of the car, I can understand your concern and desire to ensure that your warranties and cars are protected. Perhaps there could be a distinction drawn between various required conversions.

[Traduction]

**Le sénateur Doyle:** Ne craignez-vous pas que l'on puisse être porté à adapter les règlements à la capacité d'inspecter, de superviser et d'appliquer?

**M. Bradford:** C'est là notre principale préoccupation. Si les propriétaires de station service pouvaient proposer leurs services pour la conversion des véhicules usagés importés des États-Unis, ces spécialistes ou aspirants spécialistes de la conversion pourraient nous submerger de demandes. S'ils répondaient à une norme minimale que Transports Canada devrait fixer, Transports Canada se verrait en bout de ligne imposer une lourde tâche liée à la réglementation, qu'il ne pourrait administrer étant donné ses ressources limitées.

**Le sénateur Doyle:** À votre avis, le ministère est-il réceptif aux préoccupations qu'éprouvera l'industrie une fois les règlements établis?

**M. Collins:** On formule actuellement les règlements, alors—

**Le sénateur Doyle:** Vous êtes quelque peu habitué à composer avec d'autres règlements. Trouvez-vous ceux-ci souples?

**M. Bradford:** Jusqu'à maintenant, Transports Canada a dû appliquer ces règlements à un nombre restreint de fabricants et d'importateurs de véhicules légers, puisqu'ils sont en petits nombres. Le problème s'amplifie lorsqu'il s'agit d'appliquer des normes à d'autres types de véhicules.

Pour ce qui est des normes appliquées aux véhicules légers, on a constaté que Transports Canada—s'il n'était responsable que de 25 fabricants et importateurs—avait eu suffisamment de ressources, en collaborant avec les fabricants, pour veiller au rappel de voitures et au respect d'autres règlements liés à la sécurité des émissions. Notre bonne collaboration avec Transports Canada nous a permis de veiller à l'application des exigences de la réglementation.

**Le sénateur Neiman:** Si certains des garagistes indépendants, qui souhaitent effectuer des réparations et des conversions, croient que vous tentez d'établir un monopole et de vous emparer des marchés, on pourrait se heurter à des problèmes et entendre certaines objections valables.

Je pense aux types de dispositifs qui devraient subir une conversion, notamment l'indicateur de vitesse, l'odomètre et peut-être les phares diurnes. Le cas des phares pourrait être douteux; ils n'appartiennent pas nécessairement à la catégorie des facteurs de sécurité, lorsqu'on les compare à la ceinture de sécurité, aux sièges d'enfant et aux pare-chocs. Peut-on établir une distinction? Si la conversion touche des facteurs qui s'appliquent à la garantie, au fonctionnement et à la sécurité de la voiture, je peux comprendre votre préoccupation et votre désir de veiller à la protection de vos garanties et de vos voitures. On peut peut-être établir une distinction entre diverses conversions obligatoires.



[Text]

**Mr. Collins:** You mentioned safety. Safety is a very broad issue.

**Senator Neiman:** I know that it is.

I do not think that a speed meter or an odometer would necessarily fall within that category.

**Mr. Collins:** Specifically, you would have a hard time arguing that that is a safety item. You also mentioned day time running lights.

**Senator Neiman:** Yes, I did.

**Mr. Collins:** Modifying a day time running lights system could mean splicing into the main wiring harness of the car. That could cause unforeseen problems for someone who is not experienced or does not have access to the proper technical papers and service documents. For example, an improper installation could cause malfunctioning of the light sentinel system or the light delay system on the headlights. If the wires were not spliced properly, that could cause a headlight system failure. It could cause a short circuit in the wiring harness which could result in a battery drain. It could also cause a computer malfunction or driveability problems. It could also cause a safety hazard and the possibility of an underhood fire, in which case it would be a liability for the DRL manufacturing, the installer, the manufacturer of the vehicle and possibly even for Transport Canada for requiring the installations.

Those are all possible problems that could occur when dealing with what seems like a simple modification to a DRL system.

**Senator Neiman:** I recall deciding to have a sunroof put in my car. By the time it was installed, the wiring system had gone on the blink. I do not know what was done, but there certainly was a major problem created in getting the car repaired after that modification.

**Mr. Collins:** That is the potential problem. Whenever the wiring of a car is opened up there is always the potential for some malfunction which could lead to a more serious problem.

All of our service outlets and those of the other AIAM manufacturers have trained technicians and we provide them with service literature and updated service bulletins. They have access to all the information. The likelihood of problems occurring is very low, and we would assume liability for such problems.

**Senator Neiman:** The question then is to try and find the proper avenues for having the conversion done to protect your warranty and cars.

[Traduction]

**M. Collins:** Vous avez fait allusion à la sécurité. La sécurité est une question très vaste.

**Le sénateur Neiman:** J'en suis consciente.

À mon avis, un indicateur de vitesse ou un odomètre n'appartiendrait pas nécessairement à cette catégorie.

**M. Collins:** Vous auriez particulièrement de la difficulté à faire croire qu'il s'agit d'un dispositif de sécurité. Vous avez également parlé des phares diurnes.

**Le sénateur Neiman:** Oui, c'est exact.

**M. Collins:** La modification d'un système automatique d'allumage des phares pourrait obliger à couper le faisceau de câbles principal de la voiture. Ce travail pourrait entraîner des problèmes imprévus pour une personne inexpérimentée ou qui n'a pas accès aux documents techniques et d'entretien appropriés. Par exemple, une mauvaise installation pourrait causer une défaillance du dispositif de protection des phares ou du système d'allumage à action retardée des phares. Si les fils n'étaient pas branchés correctement, le dispositif de phares pourrait faire défaut. Cela pourrait causer un court-circuit dans le faisceau de câbles, qui pourrait faire couler l'accumulateur. Cela pourrait provoquer une défaillance du système informatique ou des problèmes liés à la conduite. Cela pourrait également poser des risques pour la sécurité et causer un feu sous le capot; le fabricant des phares diurnes, l'installateur, le fabricant du véhicule et peut-être même Transports Canada—qui aurait exigé l'installation des dispositifs—seraient alors responsables des dommages.

Ce sont tous là des problèmes qui pourraient survenir si l'on apportait ce qui ne semblerait qu'une simple modification du système automatique d'allumage des phares.

**Le sénateur Neiman:** Je me rappelle avoir décidé de faire installer un toit ouvrant dans ma voiture. Une fois qu'il a été installé, le filage électrique ne fonctionnait plus. J'ignore ce qu'on a fait, mais la réparation de la voiture exigée par cette modification a sûrement créé un problème majeur.

**M. Collins:** C'est le problème qui peut survenir. Lorsqu'on ouvre le filage électrique d'une voiture, il y a toujours un risque de défaillance quelconque, qui pourrait entraîner un problème plus grave.

Tous nos postes de service et ceux des autres fabricants membres de l'AFIAC sont dotés de techniciens compétents, auxquels nous fournissons des manuels d'entretien et des bulletins d'entretien à jour. Ils ont accès à tous les renseignements. Il est fort peu probable qu'un problème survienne; nous assumerions la responsabilité de ce genre de problème.

**Le sénateur Neiman:** Il s'agit donc de tenter de trouver les bons moyens de faire effectuer la conversion pour protéger la garantie et les voitures.

[Text]

**Mr. Collins:** In a case where there was a malfunction that was done by a third-party garage or by an individual, he may not consider that to be the root of the problem. His car may be malfunctioning and that could cause warranty problems for us. The customer may think that it should be a warrantable repair though he is not aware that the reason the car is having engine malfunctions is because he was spicing the DRL system into the wiring harness. This could also cause a possible loss of goodwill for the AIAM manufacturer. Some may perceive it as being a fault with the vehicle, not with someone who has installed some equipment.

**Mr. Bradford:** We have very strong reasons for wanting to protect the name of the manufacturer, regardless of whether the vehicle comes from the United States or offshore.

We would also be in a position to continue the recalls, which we certainly hope will not occur on the vehicle. If they do occur, we are prepared to enter the identification of the vehicle into our data bases so that if a recall has to be performed, it can be performed through the manufacturer or through his Canadian agent.

**Senator DeWare:** Do you support the bill in principle?

Do you feel that air bags should be mandatory? Some cars cannot have air bags installed because they do not have proper dashes or enough room. My husband owns a Lincoln Continental which has air bags on both the driver and passenger sides. I hope I never have to find out whether they work. It is frightening to think one could be pinned into a seat with an air bag.

**Mr. Bradford:** To the extent that we harmonize our standards with those of the United States, yes, we feel it will eventually become mandatory. We anticipate that the United States will mandate them by the late 1990s.

**Senator DeWare:** For all cars they manufacture?

**Mr. Bradford:** Yes, all vehicles that are manufactured to meet American standards. We will have a similar standard in Canada, or you may find that manufacturers put them on their vehicles in any event.

Our members have been using air bags in the last three or four years. The pace of introduction of air bags has accelerated. Not only are they moving into the driver's compartment, but into the passenger side just as quickly. We sense that by 1997 or 1998, if the U.S. introduces mandatory standards, it will be an issue that is behind us in any event.

[Traduction]

**M. Collins:** Si une défaillance est causée par une tierce partie, que ce soit une station-service ou un particulier, celui-ci ne jugera pas nécessairement que cette défaillance est la cause première du problème. Sa voiture pourrait faire défaut, ce qui pourrait poser des problèmes pour nous du point de vue de la garantie. Le client pourrait juger que cette réparation devrait être visée par la garantie, ignorant toutefois que le trouble de moteur découle de la connection du système automatique d'allumage des phares dans le faisceau de câbles. Le fabricant membre de l'AFIAC pourrait également en perdre sa bonne volonté. Pour certains, il pourrait s'agir d'un défaut du véhicule plutôt que d'une erreur de la personne qui a installé l'équipement.

**M. Bradford:** Nous avons de très bonnes raisons de demander la protection de la réputation du fabricant, que le véhicule soit de fabrication américaine ou étrangère.

Nous serions aussi en mesure de continuer de rappeler les voitures, ce que nous espérons, bien sûr, ne pas devoir faire. S'il faut rappeler une voiture, nous sommes prêts à entrer les caractéristiques du véhicule dans nos bases de données de sorte que si un rappel s'impose, il puisse être effectué par l'entremise du fabricant ou de son représentant canadien.

**Le sénateur DeWare:** Appuyez-vous le projet de loi en principe?

À votre avis, les coussins gonflables devraient-ils être obligatoires? Certaines voitures ne peuvent être dotées de coussins gonflables, parce que le tableau de bord ne s'y prête pas ou que l'espace est insuffisant. La Lincoln Continental de mon mari est munie de coussins gonflables devant le siège du conducteur et celui du passager. J'espère ne jamais apprendre comment ils fonctionnent. Il n'y a rien de rassurant lorsqu'on pense que l'on pourrait se retrouver coincé sur son siège derrière un coussin gonflable.

**M. Bradford:** Dans la mesure où nous harmoniserons nos normes à celles des États-Unis, oui, nous croyons que ce dispositif finira par devenir obligatoire. Nous prévoyons qu'il sera obligatoire aux États-Unis d'ici la fin des années 90.

**Le sénateur DeWare:** Pour toutes les voitures qu'on y fabrique?

**M. Bradford:** Oui, toutes les voitures fabriquées conformément aux normes américaines. Nous appliquerons une norme semblable au Canada; les fabricants pourraient aussi les installer sur leurs véhicules de toute façon.

Nos membres installent des coussins gonflables sur les voitures qu'ils fabriquent depuis trois ou quatre ans. De plus en plus de voitures sont dotées de coussins gonflables. On les installe non seulement du côté du conducteur, mais aussi du côté du passager. À notre avis, d'ici 1997 ou 1998, si les États-Unis en rendent l'installation obligatoire, cette question sera réglée de toute façon.



[Text]

**Senator Neiman:** Are you satisfied that they add significantly to the safety factor over and above seatbelts?

**Senator DeWare:** Research proves that, does it not?

**Mr. Collins:** If you are wearing the three-point seatbelt along with the air bag there is no doubt there is an increased safety benefit.

**Senator Neiman:** Is the seatbelt the essential component?

**Mr. Bradford:** Yes.

**Mr. Collins:** The seatbelt is still an essential restraint component.

**Mr. Bradford:** The air bag is supplementary to the seatbelt.

**Mr. Collins:** It is an entirely passive system with several advantages. However, an air bag will do nothing in a side impact situation. Its effectiveness is mainly for frontal impact.

**Senator Neiman:** It will add considerably to the cost, too, will it not?

**Mr. Collins:** That is a problem. Some companies, such as the one I work for, which make vehicles in the lower end of the market see that it will add substantially to the percentage of cost of the vehicle.

**Senator Neiman:** Do you think it is just a public perception that air bags are necessary that is driving manufacturers into saying that they now must provide them for all vehicles?

**Mr. Bradford:** It is a public perception in the sense that consumers are beginning to demand air bags. As they do so, the manufacturers are putting them on. They tend to come on to the vehicles at the top end because it is the customers who are buying top-end vehicles who are largely demanding them.

**Senator Neiman:** They can afford to pay for them, but at the lower end it will create a problem as well, will it not?

**Mr. Collins:** It will increase the cost of the vehicle. It is a matter of how much.

**The Chairman:** Gentlemen, thank you very much. I appreciate your being with us today and for sharing your views.

Mr. Casey is here, honourable senators. Mr. Casey is a member of the other place. He has an interest in this legislation and has asked to appear.

[Traduction]

**Le sénateur Neiman:** Jugez-vous que ce dispositif accroît considérablement la sécurité, au delà de celle que fournit la ceinture de sécurité?

**Le sénateur DeWare:** Les recherches ne le prouvent-elles pas?

**M. Collins:** Si vous portez la ceinture à boudrier et que vous êtes protégé par un coussin gonflable, la sécurité est sans doute accrue.

**Le sénateur Neiman:** La ceinture est-elle une composante essentielle?

**M. Bradford:** Oui.

**M. Collins:** La ceinture demeure une composante de sécurité essentielle.

**M. Bradford:** Le coussin gonflable s'ajoute à la ceinture de sécurité.

**M. Collins:** C'est un système entièrement passif qui présente plusieurs avantages. Un coussin gonflable ne sera toutefois d'aucune utilité dans le cas d'un choc latéral. Son efficacité se limite principalement aux chocs frontaux.

**Le sénateur Neiman:** N'entraînera-t-il pas également une augmentation considérable du coût de la voiture?

**M. Collins:** Cela représente un problème. Certains fabricants, notamment celui pour lequel je travaille, de modèles de véhicules économiques jugent que ce dispositif fera considérablement augmenter le pourcentage du coût du véhicule.

**Le sénateur Neiman:** À votre avis, est-ce simplement parce que le public les considère essentiels que les fabricants affirment qu'ils doivent maintenant installer des coussins gonflables sur tous les véhicules?

**M. Bradford:** Il s'agit d'une opinion publique puisque les consommateurs commencent à exiger des coussins gonflables. Les fabricants les installent pour répondre à la demande. On tend à les installer sur les véhicules de luxe, puisque ce sont les acheteurs de ce genre de véhicule qui les exigent le plus.

**Le sénateur Neiman:** Ils peuvent se les permettre; toutefois, l'installation de sacs gonflables sur les véhicules économiques ne créera-t-elle pas un problème?

**M. Collins:** Elle accroîtra le coût du véhicule. Il reste à déterminer de combien.

**Le président:** Messieurs, je vous remercie beaucoup. J'apprécie que vous soyez venus partager vos opinions avec nous aujourd'hui.

Mesdames et messieurs les sénateurs, je vous présente M. Casey. M. Casey est député à l'autre endroit. Le projet de loi l'intéresse, et il a demandé de témoigner.

[Text]

**Mr. Casey:** I am a Member of Parliament and also a Ford dealer in Amherst, Nova Scotia. My assistant John Leefe is with me today.

I have been watching this legislation and the regulations unfold for some time. From a car dealer's point of view, from the point of view of the industry and from a consumer's point of view, I have a lot of concerns. I have shared those concerns with Department of Transport officials time and again. They have always listened to me, but they are in a difficult position.

The principle of my presentation is that as we allow used cars and new cars to come into Canada under the free trade agreement there should be no difference, no double standards, in safety regulations. There are now. In effect, the regulations we have in our Motor Vehicle Safety Act gives preference to U.S. vehicles. They do not have to meet the same standards that Canadian motor vehicles must meet. It makes them not as competitive. It dilutes the effect of our safety regime in Canada, and it will have a negative impact on consumers.

Until 1989, used cars were not allowed into Canada at all. Under the free trade agreement, they were suddenly allowed to be imported into Canada. The Department of Transport had to address this issue when it happened because the U.S. cars did not meet Canadian standards. They have categories of cars, trucks, buses, motorcycles, et cetera, but they created a new category called "used imported vehicles".

In effect, a car from Canada came under the category of a car. A car from the U.S. comes under a different category altogether. So, we have a double standard.

The used cars from the U.S. had to meet U.S. standards with some upgrades, but they are not the same. They give an advantage to the American product.

Some of the areas that we have a problem with are found in section 14 of the departmental summary on Bill S-8. I take exception to the statement, "It may not be appropriate to require odometers to be changed. The United States vehicles imported into Canada would, therefore, have non-metric odometers."

What we are saying is that in Canada we have a law. Canadian manufacturers must build cars with metric odometers. What this is saying is that Americans have the choice. They can build them with Imperial odometers or metric. Thus, Canadian manufacturers are limited where Americans have options.

This will have a dramatic impact on the value of cars. It will create confusion with warranties. Whether a car has 50,000

[Traduction]

**M. Casey:** Je suis député et concessionnaire de véhicules Ford à Amherst, en Nouvelle-Écosse. Mon adjoint, M. John Leefe, m'accompagne aujourd'hui.

Je suis les discussions relatives au projet de loi et aux règlements depuis quelque temps. En tant que concessionnaire, consommateur et membre de l'industrie, j'éprouve beaucoup de préoccupations. J'en ai fait part à maintes reprises à des représentants officiels du ministère des Transports. Ils m'ont toujours écouté, mais leur situation est délicate.

Mon témoignage se fonde sur le principe suivant: étant donné que nous laisserons entrer au Canada des voitures neuves et usagées dans le cadre de l'Accord de libre-échange, il ne devrait y avoir aucune distinction au chapitre des règlements et des normes de sécurité. Il en existe actuellement. En effet, les règlements prévus par notre *Loi sur la sécurité automobile* favorisent les véhicules américains. Ils ne sont pas soumis aux mêmes normes que les véhicules automobiles canadiens. Cela les rend moins concurrentiels. La portée des mesures de sécurité canadiennes s'en trouve atténuée; cela aura des conséquences négatives sur les consommateurs.

Jusqu'en 1989, aucune voiture usagée ne pouvait entrer au Canada. L'Accord de libre-échange a subitement autorisé leur importation au Canada. Le ministère des Transports a alors dû régler ce problème, car les voitures américaines ne répondaient pas aux normes canadiennes. Les véhicules sont répartis dans diverses catégories: voitures, camions, autobus, motocyclettes, etc.; on a toutefois créé une nouvelle catégorie appelée «véhicules usagés importés».

En effet, une voiture de fabrication canadienne appartient à la catégorie des voitures. Une voiture fabriquée aux États-Unis appartient à une tout autre catégorie. On applique donc deux normes.

Les voitures usagées provenant des États-Unis doivent répondre aux normes américaines quelque peu haussées, mais différentes des nôtres. Elles favorisent le produit américain.

Certaines des questions qui nous posent un problème se trouvent dans la section 14 du document ministériel sur le projet de loi S-8. Je ne suis pas d'accord avec l'affirmation selon laquelle il n'est pas nécessairement juste d'exiger la modification des odomètres. Les véhicules américains importés au Canada seraient donc dotés d'odomètres non métriques.

Nous voulons dire que le Canada dispose d'une loi. Les fabricants canadiens doivent produire des voitures munies d'odomètres métriques. Dans le projet de loi, on offre un choix aux Américains. Ils peuvent fabriquer des voitures dotées d'odomètres conçus selon les mesures impériales ou métriques. Les fabricants canadiens sont donc limités, alors que les Américains ont le choix.

Cette disposition aura des conséquences désastreuses sur la valeur des voitures. Elle créera une confusion au chapitre des



*[Text]*

miles or kilometres on it makes a big difference. It will affect the recallability of defects where there are defects. It will create a simple problem of speed on our highways. Our speed signs are posted as "50". They do not state, "50 kilometres" or "50 miles". If a speedometer is at 50, how can a person be cited for breaking the law?

If we allow American cars to be metric or Imperial, then we will have to let Canadian car manufacturers have the same choice, in my opinion.

In effect, the Department of Transport has created a special regime for U.S. cars to accommodate the free trade agreement. They are in a spot which is not easy to solve. The double standard has to be addressed, from a consumer, a safety and manufacturing point of view.

If the Ford Motor Company can build a Tempo in the United States and have it qualify in Canada with a few upgrades, it is better for them to build it in the United States than to build it in Canada to the standards that we have.

Another item to which I take exception is the defect recall procedure. In Canada, we presently have a very effective recall system. If a factory identifies a defect they have direct access to the customer. They also have access to the dealers. If a factory determines a defect, whether safety or otherwise, they may notify the customer and the dealer by mail. It is our responsibility as dealers to find those customers.

Under the proposed regulations, the onus is not on the manufacturer but the importer.

I have an article here entitled, "Accords recalled for possible leak". It states that all owners of Accords in affected years are being notified. That is not true any more. That refers only to Accords bought through the Canadian organization. Accords that came through U.S. channels will not be covered under this program. Again, this is a double standard concerning defect recall notices.

There is another article which I have on Ford and GM cars concerning a whole series of recalls. It states that owners will be notified. Owners of cars reading this may say, "I have an Accord but I have not been notified. My car must be safe."

*[Traduction]*

garanties. Il y a une grande différence entre une voiture qui a parcouru 50 000 milles et une autre qui a parcouru 50 000 kilomètres. Cette différence influera sur la possibilité de rappler les voitures défectueuses. Elle créera un problème simple: la vitesse permise sur nos routes. Le chiffre «50» est inscrit sur nos panneaux de limitation de vitesse. On n'y précise pas s'il s'agit de kilomètres ou de milles. Si l'indicateur de vitesse d'une voiture indique 50, comment peut-on accuser son conducteur d'avoir enfreint la loi?

À mon avis, si nous permettons aux voitures américaines d'être munies d'équipement conçus selon les mesures métriques ou impériales, les fabricants de voitures canadiens doivent disposer du même choix.

En fait, le ministère des Transports a créé un régime particulier pour l'adaptation des voitures américaines à l'Accord de libre-échange. Le Ministère se retrouve dans une situation épineuse, qui n'est pas facile à résoudre. La question de la double norme doit être réglée, des points de vue du consommateur, de la sécurité et de la fabrication.

Si la société Ford peut fabriquer une voiture Tempo aux États-Unis et la rendre acceptable au Canada en y apportant quelques améliorations, il est plus avantageux pour elle de fabriquer la voiture aux États-Unis qu'au Canada, où elle devra se conformer à nos normes.

Je n'approuve pas non plus la méthode de rappel des véhicules défectueux. Le Canada dispose actuellement d'un système de rappel très efficace. Si une usine décèle une défectuosité, elle peut rejoindre directement le client. Elle peut aussi rejoindre les concessionnaires. Si une usine détermine une défectuosité quelconque, notamment du point de vue de la sécurité, elle peut en aviser le client et le concessionnaire par la poste. En tant que concessionnaire, nous sommes responsables de retrouver ces clients.

En vertu des règlements proposés, la responsabilité n'incombe pas au manufacturier, mais à l'importateur.

J'ai amené un article qui porte sur les voitures Accord que l'on a rappelées parce qu'elles présentaient un risque de fuite. On y précise que tous les propriétaires des modèles Accord des années touchées seront avisés. On ne fonctionne plus de cette façon. Le rappel touche uniquement les voitures Accord achetées par l'entremise de l'organisation canadienne. Les Accords acheminées par des réseaux américains ne seront pas touchées dans le cadre du programme proposé. Encore une fois, on applique une double norme pour les avis de rappel des véhicules défectueux.

J'ai un autre article qui porte sur toute une série de rappels de voitures Ford et GM. On y affirme que les propriétaires seront avisés. Les propriétaires de voitures qui lisent cet article pourraient croire que s'ils n'ont pas été avisés leur voiture

*[Text]*

That is not the case any more. Cars that come in through the U.S. will not be covered under the same defect system.

There are approximately 20 manufacturers and importers in Canada which distribute through Canadian networks. There are 20,000 car dealers in Canada. The cars that are manufactured and distributed directly from Canada will go through these 20 manufacturers and distributors. The ones brought in from the U.S. will go through 20,000 new and used car dealers. The onus for Canadian cars is on the manufacturer; for U.S. cars it is on the dealer.

My recommendation concerning the recall system is that if we are to maintain our very effective system, then when a car comes in from the U.S. it must be registered with the Canadian arm of that manufacturer. If it is a Ford car made in the U.S., it must be registered with the Ford Motor Company. If it is a GM car, it must be registered with GM. Thus, when a recall comes out on a car that car will pop up as one of the cars subject to the recall. The serial number will be there. They will know where the owner is and be able to contact him.

Here is a page which shows that in Canada the obligation is on the manufacturer to notify customers of defects. If a car comes in from the U.S., the obligation is on the Canadian importing used car dealer, or the individual. There are only 20 manufacturers or importers in Canada; there are 20,000 dealers. The dealers just cannot maintain the same records or the same contacts. A dealer may sell a Volvo, a Suzuki, a Ford, a Chev or a Plymouth. There is no way they will be able to keep in touch with the American manufacturers or importers in the U.S. concerning all the defects and recalls.

In Canada, it is automatic. In Canada we have a much more closed industry. The Canadian industry is integrated with the dealers, the manufacturers and the customers. It is much closer than in the U.S. If we go ahead with this proposed regulation on defects, we will dilute our safety recall system so much that we would be better off not to have it. The newspaper ads read, "Those affected owners will be notified by mail". That is not true. People with cars from the U.S. will not be notified by mail.

The factories will not pay for the repairs as they would in Canada. So, the consumer loses in two ways. He may be driv-

*[Traduction]*

est sûre. Ce n'est plus le cas. Les voitures provenant des États-Unis ne seront plus visées par le même système relatif aux voitures défectueuses.

Au Canada, on compte environ 20 fabricants et importateurs qui vendent des voitures par l'entremise de réseaux canadiens. On compte 20 000 concessionnaires de voitures au Canada. Les voitures fabriquées et distribuées directement au Canada seront vendues par l'entremise de ces 20 fabricants et concessionnaires. Les voitures importées des États-Unis seront vendues par 20 000 concessionnaires de voitures neuves et usagées. Pour ce qui est des voitures canadiennes, la responsabilité incombe au fabricant; pour ce qui est des voitures américaines, elle incombe au concessionnaire.

Voici ma recommandation au sujet du système de rappel de voitures défectueuses: si nous voulons continuer d'appliquer notre système très efficace, une voiture provenant des États-Unis doit être enregistrée auprès de la section canadienne de son fabricant. S'il s'agit d'une voiture Ford fabriquée aux États-Unis, elle doit être enregistrée auprès de la Société Ford. S'il s'agit d'une voiture GM, elle doit être enregistrée auprès de GM. Ainsi, si on rappelle un certain modèle de voiture, la voiture importée des États-Unis comptera parmi les voitures visées par le rappel. Le numéro de série y sera inscrit. On pourra retracer le propriétaire et communiquer avec lui.

Je me reporte à une page où l'on prévoit qu'au Canada le fabricant est tenu d'aviser les clients des déficiences. Si une voiture est importée des États-Unis, la responsabilité incombe au concessionnaire canadien qui importe des voitures usagées ou au particulier. On ne dénombre que 20 fabricants et importateurs au Canada; on y trouve 20 000 concessionnaires. Les concessionnaires ne peuvent tout simplement pas tenir les mêmes dossiers ni entretenir les mêmes relations. Le concessionnaire peut vendre des voitures de marques Volvo, Suzuki, Ford, Chevrolet ou Plymouth. Il ne peut absolument pas rester en communication avec les fabricants ou les importateurs américains pour les aviser de toutes les déficiences et de tous les rappels.

Au Canada, cela se fait automatiquement. Au Canada, l'industrie est plus fermée. L'industrie canadienne englobe les concessionnaires, les fabricants et les clients. Les liens sont beaucoup plus étroits qu'aux États-Unis. Si nous adoptons le règlement proposé relatif aux déficiences, nous affaiblirons tellement notre système de rappel de voitures à risque qu'il ne nous sera plus d'aucune utilité. On annonce dans les journaux que les propriétaires de voitures touchées sont avisés par la poste. C'est faux. Les propriétaires de voitures américaines ne sont pas avisés par la poste.

Les usines ne paieront pas les réparations comme elles le feraient au Canada. Le consommateur est donc perdant de



*[Text]*

ing a defective vehicle and not know it. He also loses the opportunity to have the repair made at the cost of the factory.

The defect recall system has to be changed. It cannot go through as proposed. The only suggestion I can make is that as cars come in from the U.S. they be registered with the Canadian arm of that manufacturer. Even then, that manufacturer in Canada will be reluctant to pay for repairs for cars made and sold in the U.S. and covered under those warranties. At least the customer will be notified if there is a leaking fuel line or a problem with the steering or brakes.

Concerning the defect issue, there is a tremendous turnover in used and new car dealers. They just do not have the longevity of the factories. They cannot maintain the consistency of the recall system. In effect, we will have two completely different recall systems. It will create a false sense of security for owners of cars when they see in the media that their cars are covered under a recall and that they will be notified. When they are not notified they will think they are safe, and they are not.

Clauses 12 and 13 which deals with the timely regulation development and update, is another issue to which we take exception. The communication system between the Department of Transport and the industry is very poor—the only notice given is through the *Gazette*. Most dealers and people in business do not read the *Gazette*. These are important issues relating to safety and recalls and proposed changes in regulations. We think there should be a close communications system set up through the Department of Transport and the industry.

There cannot be rules whereby if a Canadian manufacturer builds a car this way, it is an offence under the act, but it is okay for Americans to do it. That is exactly what we have now with respect to the odometer issue. It is against the act for a Canadian manufacturer to build a car with an Imperial odometer, but under the legislation it is okay for Americans to sell cars into Canada with Imperial odometers.

I am saying that the Canadian standards have to be lowered to the American standards, or that the American standards have to be raised to ours, or that we come to some common ground. If metric odometers are not required on American cars, we cannot say to the Canadian industry, "You will have to have them".

*[Traduction]*

deux points de vue. Il peut être le propriétaire d'un véhicule défectueux et ne pas le savoir. Il perd aussi la chance de faire réparer son véhicule aux frais de l'usine.

Le système de rappel de véhicules défectueux doit être modifié. On ne peut l'appliquer tel qu'il est proposé. Je ne peux faire qu'une suggestion : enregistrer les voitures importées des États-Unis auprès de la section canadienne de leur fabricant. Même là, le représentant de ce fabricant au Canada sera réticent à payer des réparations de voitures fabriquées et vendues aux États-Unis et visées par les garanties connexes. Le client sera au moins avisé si le réservoir d'essence de son véhicule fuit ou si le volant ou les freins sont défectueux.

Au sujet des défauts, on constate un roulement très élevé des concessionnaires de voitures neuves et usagées. Leurs entreprises ne peuvent tout simplement pas durer aussi longtemps que les usines. Elles ne peuvent respecter l'uniformité du système de rappel. En fait, nous devons utiliser deux systèmes de rappel totalement différents. Cela créera une illusion de sécurité chez les propriétaires de voitures, lorsqu'ils apprendront par les médias que leur véhicule est touché par un rappel et qu'on les en avisera. Ne recevant pas d'avis, ils croiront leur véhicule sûr, alors qu'il ne le sera pas.

Les articles 12 et 13, qui portent sur l'élaboration et la mise à jour opportunes de la réglementation, n'obtiennent pas non plus notre approbation. Le système de communication entre le ministère des Transports et l'industrie laisse beaucoup à désirer : le seul avis est publié dans la *Gazette*. La plupart des concessionnaires et des gens de l'industrie ne lisent pas la *Gazette*. Ce sont là des problèmes importants ayant trait à la sécurité et aux rappels, ainsi qu'aux modifications proposées des règlements. À notre avis, un système étroit de communication devrait être mis en place entre le ministère des Transports et l'industrie.

Il ne peut y avoir de règles selon lesquelles les méthodes de fabrication d'un manufacturier de voitures canadien constituent une infraction au titre de la loi, mais sont acceptables si des Américains les appliquent. C'est exactement à ce problème que nous nous heurtons actuellement en ce qui concerne les odomètres. La fabrication par un manufacturier canadien d'une voiture dotée d'un odomètre conçu selon les mesures impériales est illégale; la loi autorise toutefois les Américains à vendre au Canada des voitures dotées de ce type d'odomètre.

Trois solutions s'offrent à nous: les normes canadiennes doivent être ramenées au niveau des normes américaines, les normes américaines doivent être haussées au niveau des nôtres, ou nous devons obtenir une certaine équivalence. S'il n'est pas obligatoire de doter les voitures américaines d'odomètres conçus selon les mesures métriques, nous ne pouvons obliger l'industrie canadienne à les installer sur les voitures qu'elle fabrique.

[Text]

Another area not covered by this legislation, but which makes up a part of Canada is our language laws and our language standards. The Tempo is one of the best selling cars in Canada. I counted the bilingual stickers on it one day. They relate from everything to the type of gas that goes in it, to the air pressure in the tires, to the child door locks, to how to jack the car up and change the tire. There are 27 bilingual signs on a new Ford Tempo. There are none on a Tempo from the U.S. That is not covered by a law. It is an industry standard. There are some laws as far as vehicles over 6,000 pounds are concerned. We will see our industry in Canada change. If the Canadian industry has chosen to go to this extra expense to make our cars metric, bilingual and to meet our unique safety standards and all of a sudden American cars can come into the market without having to meet those standards, then we will see our standards change. You will see the Canadian manufacturer, probably for competitive reasons, go away with from those. Even though they may not be legislated, they are nice to have.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Casey.

**Senator Neiman:** I take your point entirely that there should not be double standards. I do not know why it should be so difficult to enforce, even with our free trade agreement.

**Mr. Casey:** It is not easy. I know that the Department of Transport has a problem. We are a metric country. We have decided to go metric, so we pass a law saying cars have to be metric. However, when you say U.S. cars have to be changed when they come to Canada, it is quite a big deal to change a car from Imperial to metric. We either have to do it or not, or we have to say to Canadian manufacturers, "We are no longer metric." It is your choice. You cannot say to Canadian manufacturers, "You have to be metric or be subject to fines and penalties by law and break the law, but it is all right for Americans to do it." The Americans do not do it for us in Hondas or softwood lumber or anything you can think of. They are not making any exceptions to make life easier for us. We have really bent over backwards to try to accommodate the Americans. I do not have a problem with that as long as if we allow the Americans concessions in standards to make them more competitive, you have to allow Canadian industry the same concessions.

[Traduction]

Une autre question n'est pas touchée par le projet de loi, mais fait partie intégrante de la société canadienne: nos lois et nos normes linguistiques. La Tempo est l'une des voitures les plus populaires au Canada. J'ai déjà compté les étiquettes bilingues qui y étaient apposées. Elles contiennent toutes sortes de renseignements: la sorte d'essence que la voiture consomme, la pression d'air dans les pneus, le fonctionnement du dispositif de verrouillage des portes pour la sécurité des enfants, la façon de soulever la voiture pour changer un pneu. La nouvelle Ford Tempo compte 27 étiquettes bilingues. On n'en trouve aucune sur une Tempo de fabrication américaine. Cette question n'est pas visée par une loi. Il s'agit d'une norme de l'industrie. Certaines lois ont été prévues pour les véhicules de plus de 6000 livres. Nous constaterons un changement de notre industrie au Canada. Si l'industrie canadienne a choisi d'effectuer cette dépense supplémentaire pour doter nos voitures d'équipement métrique, d'y apposer des étiquettes bilingues et de répondre à nos normes de sécurité uniques et que les voitures américaines peuvent tout à coup être intégrées au marché sans devoir répondre à ces normes, nos normes changeront. Le fabricant canadien négligera de plus en plus ces normes, probablement pour des raisons liées à la concurrence. Même si elles ne seront pas nécessairement intégrées à la loi, elles sont avantageuses.

**Le président:** Merci beaucoup, M. Casey.

**Le sénateur Neiman:** Je suis tout à fait d'accord avec vous lorsque vous dites que l'on ne devrait pas appliquer deux normes. J'ignore pourquoi cette rectification devrait être tellement difficile à apporter, même dans le cadre de l'Accord de libre-échange.

**M. Casey:** Ce n'est pas facile. Je sais que le ministère des Transports a un problème. Nous vivons dans un pays qui a adopté le système métrique. Nous avons décidé de passer au système métrique, alors nous adoptons une loi qui stipule que les voitures doivent respecter le système métrique. Cependant, lorsque vous dites que les voitures américaines doivent être modifiées lorsqu'elles entrent au Canada, il faut savoir que faire passer une voiture du système impérial au système métrique représente un défi de taille. On doit le faire ou ne pas le faire, ou bien nous devons dire aux fabricants canadiens: «Nous n'utilisons plus le système métrique.» C'est à nous de choisir. On ne peut dire aux fabricants canadiens: «Vous devez utiliser le système métrique ou vous exposer à des amendes et à des pénalités en vertu de la loi et violer la loi, mais les Américains, eux, ont le droit de le faire.» Les Américains ne le font pas pour nous dans le dossier des Honda ou dans celui du bois d'oeuvre, ou dans tout ce à quoi vous pouvez penser. Ils ne font pas d'exception pour nous rendre la vie plus facile. Nous nous sommes véritablement prosternés devant les Américains pour tenter de les accommoder. Je suis d'accord à condition que nous fassions à l'industrie cana-



[Text]

**Senator Neiman:** Why can we not have an odometer that has both of them like I have seen on several cars in the States?

**Mr. Casey:** Some cars have electronic dashes, and you can flip them back and forth, and that solves the problem.

**Senator DeWare:** On the new cars, you have a speedometer where you can switch it back and forth. You just switch it over.

**Mr. Casey:** A small portion do, and they are actually going away from electronic dashes, as I see it. The other problem is that even cars with analog speedometers have the metric and the Imperial, but they do not have odometers that tell you how far the car has gone. That creates problems with warranties. Somebody can come in and say, "This car is under warranty, or it is within the defect recall time, and I qualify for this repair", and it does not. It may be in miles, and it may be 50,000 miles, which is not the same as 50,000 kilometres.

Also, a very big part of the value of a car is how far it has gone. Many people consider a car has a life of 100,000. If they see a car has 100,000 on the odometer, they will not buy it. However, if it has 60,000 on it, for some reason or other that is okay, even though the car may have gone the same distance. You can line up ten Tauruses, have nine with 100,000 kilometres and one with 60,000 miles. They have all gone the same distance, and they are all in the same condition. The one with 60,000 miles on it will be the first to go, and the other nine will stay.

**Senator DeWare:** You talk about the recall system. When they enter Canada, could we regulate it so they have to be registered with the manufacturer?

**Mr. Casey:** There should be a system when a car is imported, it must be made to come up to Canadian standards, headlights on, unique to Canada, and all the other standards. We have tougher standards for child restraint systems and things like that. It should be brought up to standard, and should be checked for defects and recalls and registered with the parent organization in this country. If it is a Plymouth, it should be registered with Chrysler Canada Limited. The problem is, with all due respect to the factories, Chrysler Canada did not consider that—

[Traduction]

dienne les concessions sur les normes que nous accordons aux Américains pour les rendre plus compétitifs.

**Le sénateur Neiman:** Pourquoi les odomètres de nos voitures ne peuvent-ils pas avoir les deux comme ceux que j'ai vus dans un grand nombre de voitures aux États-Unis?

**M. Casey:** Certaines voitures ont des tableaux de bord électroniques, et on peut les faire passer de l'un à l'autre, ce qui résout le problème.

**Le sénateur DeWare:** Dans les nouvelles voitures, il y a un indicateur de vitesse qui peut passer d'un système à l'autre. Vous n'avez qu'à le convertir.

**M. Casey:** C'est vrai pour un petit nombre de voitures, et j'ai l'impression qu'on s'éloigne des tableaux de bord électroniques. L'autre problème, c'est que même les voitures équipées d'un indicateur de vitesse analogique qui donne des lectures en système métrique et en impérial n'ont pas d'odomètre qui vous indique la distance parcourue. Du point de vue des garanties, c'est un problème. Une personne peut dire: «Cette voiture est protégée par une garantie, ou elle est admissible à un rappel pour défaut, et j'ai droit à cette réparation», alors que tel n'est pas le cas. Il peut s'agir de milles, il peut s'agir de 50 000 milles, ce qui n'est pas la même chose que 50 000 kilomètres.

De même, la distance parcourue par la voiture compte pour une part importante de sa valeur. De nombreuses personnes considèrent que la durée de vie d'une voiture équivaut à 100 000. Si l'odomètre d'une voiture indique 100 000, elles n'iront pas l'acheter. Cependant, si l'odomètre indique 60 000, alors, pour une raison ou pour une autre, ça va, même s'il se peut que la voiture ait parcouru la même distance. Vous pouvez aligner dix Taurus, dont l'odomètre indique, dans neuf cas, 100 000 kilomètres et, dans un cas, 60 000 milles. Elles ont toutes parcouru la même distance, et elles sont toutes dans le même état. Celle dont l'odomètre indique 60 000 milles sera vendue la première, et les neuf autres resteront là.

**Le sénateur DeWare:** Vous parlez du système de rappel. Lorsque les voitures entrent au Canada, pourrait-on adopter une réglementation qui ferait en sorte que les voitures soient enregistrées chez le fabricant?

**M. Casey:** Il devrait y avoir un système. Lorsqu'une voiture est importée, elle doit être construite pour répondre aux normes canadiennes, par exemple, l'allumage automatique des phares, qui sont propres au Canada. Il en va de même pour toutes les autres normes. Nous avons des normes plus sévères en ce qui concerne les sièges pour enfants, des choses du genre. Les voitures devraient être construites pour répondre aux normes; elles devraient faire l'objet d'une vérification visant les défauts et les rappels, et être enregistrées auprès de la compagnie affiliée dans notre pays. S'il s'agit d'une Plymouth, elle devrait être enregistrée chez Chrysler Canada

[Text]

**Senator DeWare:** They did not build that car.

**Mr. Casey:** They did not build it, and they did not consider it in the cost of the car, in their operating costs for warranty cost. All of a sudden we have cars coming from the U.S. that are increased warranty costs. However, if they did not pay for the repairs, at least the customer would know he has a defect if a defect is identified.

In Canada, it is industry standard, as far as I know, that if a company finds a defect in the car, they fix it at no cost, even though it is beyond warranty and they have no obligation according to the first terms of the sale? They sold the car, they discovered a defect, they recognize it, they call the owner, and then they will fix it free.

However, if a car comes up from the U.S., it is not registered anywhere, and in fact it will create a false sense of security if newspaper articles come out that says Ford and GM recall 74,000 vehicles in Canada. It says owners of the cars will be notified by mail. That is not true.

**Senator DeWare:** I have been notified by mail.

**Mr. Casey:** Right, but your neighbour might have bought exactly the same car, only through an American importer.

**Senator DeWare:** When you buy a car in the States today, you have to go through all the taxation. You have to pay the money up front. You have to pay the taxes. Canada knows you are paying your GST and your taxes on that car when it comes across the border. Why can there not be another check right there? Why can there not be a form they sign that says, "We agree to update this car to Canadian standards or we cannot bring it in"? We are talking about the free trade agreement, but you can list things such as the odometer and the lights. That is an agreement on the party to bring it in. They are saving money in the States and bringing it in here.

**Mr. Casey:** Some of us would argue with you about that.

**Senator Neiman:** They think they are.

**Senator DeWare:** They think they are, so why not add that? They will know they are responsible for that little extra

[Traduction]

Ltée. Avec tout le respect que je dois aux usines, le problème, c'est que Chrysler Canada ne considère pas que—

**Le sénateur DeWare:** Ils n'ont pas construit la voiture.

**M. Casey:** Ils ne l'ont pas construite, et ils n'en ont pas tenu compte dans l'établissement du coût de la voiture, dans leur coût d'exploitation pour la garantie. Soudainement, on a affaire à des voitures qui proviennent des États-Unis, ce qui représente des coûts accrus au chapitre des garanties. Cependant, s'ils ne paient pas les réparations, le consommateur devrait tout au moins savoir qu'il y a un défaut, si un défaut est détecté.

Au Canada, à ce que je sache, il existe une norme industrielle qui fait que lorsque des compagnies découvrent un défaut dans une voiture, elles effectuent la réparation gratuitement, même si la voiture n'est plus protégée par la garantie, et que les compagnies n'ont aucune obligation selon les modalités initiales de la vente. Elles vendent la voiture, elles découvrent un défaut, elles le reconnaissent, elles téléphonent au propriétaire, et puis elles font gratuitement la réparation.

Cependant, si une voiture provient des États-Unis, elle n'est enregistrée nulle part, et lorsqu'on publie des articles de journaux précisant que Ford et GM rappellent 74 000 véhicules au Canada, on crée, dans les faits, un faux sentiment de sécurité. On dit aux propriétaires des voitures qu'ils seront avisés par la poste. Ce n'est pas vrai.

**Le sénateur DeWare:** J'ai reçu un avis par la poste.

**M. Casey:** D'accord, mais votre voisin peut avoir acheté exactement la même voiture, mais par l'entremise d'un importateur américain.

**Le sénateur DeWare:** De nos jours, lorsqu'on achète une voiture aux États-Unis, on passe par toutes les étapes de la taxation. Il faut tout de suite verser l'argent. On doit payer les taxes. Le Canada sait qu'on doit payer la TPS et les taxes sur une voiture lorsqu'elle traverse la frontière. Pourquoi ne peut-on procéder à une autre vérification à ce moment? Pourquoi ne pourraient-ils pas signer un formulaire qui dirait: «Nous acceptons de faire en sorte que cette voiture réponde aux normes canadiennes, à défaut de quoi nous n'avons pas le droit de la faire entrer au Canada»? Nous parlons de l'accord de libre-échange, mais on peut faire mention de choses telles que l'odomètre et les phares. Pour pouvoir faire entrer une voiture au pays, il faudrait respecter cet accord. Les gens épargnent de l'argent en achetant une voiture aux États-Unis et en la faisant entrer au Canada.

**M. Casey:** Certains d'entre nous pourraient ne pas être d'accord avec vous à ce sujet.

**Le sénateur Neiman:** Les gens croient qu'ils économisent.

**Le sénateur DeWare:** Les gens croient qu'ils économisent, alors pourquoi ne pas ajouter cela? Ils sauront qu'ils ont la



[Text]

cost when they bring it in. If they have to register when they come across the border, what is wrong with registering right then with the manufacturer, saying, "We want your car registered for notices, but you will be responsible for it."

**Mr. Casey:** That is exactly what you should do in this committee; say it must come up to the Canadian standards. It must be registered with the manufacturer for recall notices. Then if somebody wants to change the Canadian standards, they should address that and say, "Let us change them." But there should be one standard for all cars.

**Senator DeWare:** You have to be careful about recalls. You have to be explicit how that is done. The manufacturer is not going to be responsible for fixing that car if it is recalled, so they have to be explicit. Suppose they recall it and the manufacturer is taken to court because he will not pay for the recall.

**Mr. Casey:** I do not think you can force that upon the Canadian manufacturers, but I think you can enforce the recall notice. We are going through an evolution with this free trade agreement that will be able to sort itself out with the American parent organization assuming the responsibility for the Canadian cars in the U.S. and the Canadians assuming responsibility for the American cars.

**Senator DeWare:** If it is going to take the United States up to 1997 to bring in the emission control, can we not have a similar onus? Perhaps not as early as 1997, but with time to work things out. For example, by 1995, there would be no car accepted without similar emission controls. Perhaps 1993.

**Mr. Casey:** 1992. This is a chart that describes the different classes of motor vehicles in Canada, and it shows the requirements. A Canadian car has to meet the Canadian standards. An American car comes under the last column, which they created, which says "Imported Used Vehicle." It was created to accommodate U.S. imported vehicles. A U.S. car is not a car any more. It does not meet the car standards. It meets the imported used vehicles standards. They should just do away with that column because a car is a car.

In all fairness, this standard over here is basically the U.S. safety standard with some upgrades, but it does not come up to Canadian standards. We should have exactly the same standards, and it could be done today. We are leaving consumers misled and diluting our safety recall system. Right now there

[Traduction]

responsabilité de ces petits coûts additionnels lorsqu'ils font entrer une voiture au Canada. S'ils doivent s'enregistrer lorsqu'ils traversent la frontière, pourquoi ne pas le faire à ce moment auprès du fabricant, en disant : «Nous voulons que votre voiture soit enregistrée pour les avis, mais c'est vous qui en prenez la responsabilité.»

**M. Casey:** C'est exactement ce que vous devez faire dans ce comité: dire que les voitures doivent répondre aux normes canadiennes. Elles doivent être inscrites auprès du fabricant pour les avis de rappel. Puis, si quelqu'un veut modifier les normes canadiennes, il devrait s'intéresser au problème et dire: «Changeons-les.» Mais il ne devrait y avoir qu'une seule norme pour toutes les voitures.

**Le sénateur DeWare:** Il faut être prudent au sujet des rappels. Vous devez vous montrer explicite sur la façon dont c'est fait. Le fabricant n'aura pas la responsabilité de la réparation de la voiture, au cas où elle ferait l'objet d'un rappel, alors ils doivent être explicites. Supposons qu'une voiture est rappelée et que le fabricant se retrouve devant les tribunaux parce qu'il refuse d'assumer les coûts du rappel.

**M. Casey:** Je ne pense pas qu'on puisse imposer cela aux fabricants canadiens, mais je pense qu'on pourrait imposer l'avis de rappel. Dans le contexte de l'accord de libre-échange, nous vivons une évolution qui sera en mesure de se donner ses propres règles, les filiales américaines prenant la responsabilité des voitures canadiennes aux États-Unis et les Canadiens prenant la responsabilité des voitures américaines.

**Le sénateur DeWare:** Si les États-Unis attendent jusqu'en 1997 pour adopter des mesures antipollution, pourquoi ne pourrait-on pas avoir une obligation analogue? Peut-être pas dès 1997, mais en nous donnant assez de temps pour arranger les choses. Par exemple, d'ici 1995, on n'accepterait plus de voitures non équipées d'un système antipollution. Peut-être 1993.

**M. Casey:** 1992. Voici un tableau qui décrit les différentes classes de véhicules moteur au Canada, et il indique les exigences. Une voiture canadienne doit répondre aux normes canadiennes. Les voitures américaines se retrouvent dans la dernière colonne, qui a été créée pour elles, et qu'on a intitulée : «Voitures d'occasion importées». On a créé cette colonne pour accommoder les véhicules importés des États-Unis. Une voiture américaine n'est plus une voiture. Elle ne répond pas aux normes relatives aux voitures. Elle répond aux normes relatives aux voitures d'occasion importées. On devrait simplement oublier cette colonne parce qu'une voiture est une voiture.

En toute justice, la norme applicable ici est essentiellement la même que celle qui s'applique aux États-Unis en matière de sécurité, à quelques améliorations près, mais cela ne correspond pas aux normes canadiennes. Nous devrions avoir exactement les mêmes normes, et cela pourrait être fait

[Text]

are cars coming into Canada that will not come under these. People will read these newspaper articles and they think they will be notified if they are driving an unsafe vehicle, but they will not be because they are not in the system. When the car comes to Canada, it should be converted to Canadian standards and it should be registered with a Canadian manufacturer.

**Senator DeWare:** Would you have to amend the act to have this happen, or could it be done under regulation?

**Mr. Casey:** By regulation.

**Senator Neiman:** You would also have to change some of the wording in here.

**Mr. Casey:** The simple way is just to do away with this little column over here and make cars be cars and trucks be trucks. With all deference to the Department of Transport, they had a problem that was not easy to solve. This is how they did it. It did not much matter in 1989, but next January there is going to be free flow of vehicles. It is going to be chaos. The dealers are going to be looking at these warranty cards, and we do not know whether the car has 20,000 miles or 20,000 kilometres, or whether it is covered under recall. Some manufacturers are keyed in. If you drive into some dealers, they can punch in your serial number and tell you all the outstanding defects. If you drive in with a car from the U.S., we will punch it in but it will not come up. We would say, "No, you have no defects," but you may have a leaky gas line that is ready to explode. That is what our whole Motor Vehicle Safety Act recall system is about. Having this double standard completely destroys it.

**Senator DeWare:** Thank you.

**The Chairman:** Mr. Casey, you are a Ford dealer.

**Mr. Casey:** Yes.

**The Chairman:** If I went into your dealership and bought a pricey Lincoln—do you sell those?

**Mr. Casey:** I do, and I will if you want one.

**The Chairman:** Just hold on. Let me just check. Suppose I went in and bought one of your Lincolns. Then suppose I could afford to go to Florida in that Lincoln next winter and I

[Traduction]

aujourd'hui. Nous permettons que les consommateurs soient induits en erreur et nous diluons notre système de rappel pour raison de sécurité. Aujourd'hui, il y a des voitures qui entrent au Canada et qui ne sont pas protégées par ce système. Les gens liront ces articles dans les journaux et ils penseront qu'ils seront avisés s'ils conduisent un véhicule non sécuritaire, mais ils ne le seront pas parce qu'ils ne se trouvent pas dans le système. Lorsqu'une voiture entre au Canada, elle devrait être convertie aux normes canadiennes et elle devrait être enregistrée auprès d'un fabricant canadien.

**Le sénateur DeWare:** Faudrait-il modifier la loi pour obtenir ce résultat, ou pourrait-on y parvenir au moyen de la réglementation?

**M. Casey:** Par la réglementation.

**Le sénateur Neiman:** Il se peut que vous ayez à modifier un peu la formulation ici.

**M. Casey:** Le moyen le plus simple consiste à oublier tout simplement cette petite colonne qu'on trouve ici et à faire en sorte que les voitures soient des voitures et les camions, des camions. Avec tout le respect que je dois au ministère des Transports, ils ont un problème et il n'est pas facile à résoudre. C'est de cette façon qu'ils l'ont fait. Cela n'avait pas beaucoup d'importance en 1989, mais en janvier prochain nous ferons face à un afflux de véhicules. Ce sera le chaos. Les vendeurs vont regarder les cartes de garantie, et nous ne saurons pas si une voiture a 20 000 milles ou 20 000 kilomètres, ou si elle est protégée par le système de rappel. Certains fabricants sont reliés par un système informatique. Si vous vous rendez chez certains vendeurs, ils peuvent taper le numéro de série de votre véhicule dans un ordinateur et vous dire quelles sont les défauts qui demeurent. Si vous vous rendez chez eux dans une voiture qui provient des États-Unis, ils vont taper le numéro, mais rien ne va apparaître. Nous pourrions dire: «Non, votre voiture n'a aucun défaut», mais une fuite de la conduite d'essence pourrait être sur le point de provoquer une explosion. C'est ce dont traite le système de rappel de la Loi sur la sécurité des véhicules automobiles. En acceptant une double norme, on le détruit en entier.

**Le sénateur DeWare:** Merci.

**Le président:** Monsieur Casey, vous vendez des voitures Ford.

**M. Casey:** Oui.

**Le président:** Si je me présentais chez vous et que j'achetais une Lincoln de grand prix—en vendez-vous?

**M. Casey:** Oui, et si vous voulez, je peux vous en vendre une.

**Le président:** Un petit moment. Laissez-moi vérifier. Supposons que je me présente chez vous et que j'achète une de vos Lincoln. Supposons aussi que j'aie les moyens d'aller en



[Text]

had a problem. If I went into a Lincoln dealership, are you telling me they will say, "No, that is from Ford Canada, and you have no warranty. Get off my property and take that dirty Canadian car with you"?

**Mr. Casey:** No, I am not saying that.

**The Chairman:** What do they say?

**Mr. Casey:** Well, it is inconsistent. I have customers that come back from Florida with bills and say, "The dealer would not honour my warranty." Now, I do not think there is a consistent policy on that. I think dealers handle it differently.

The factories are becoming connected by computer. If you brought a Ford from the U.S. into my dealership, I can punch your serial number in and find out if your Ford comes under a defect recall notice in the U.S. However, it will not be a Canadian recall; it will be a U.S. recall. We are on line, and not all dealers are.

**The Chairman:** Just on the traditional warranty matters, that Lincoln bought at your dealership, do you think most of them would get serviced at any point south of the border?

**Mr. Casey:** I would say yes. On warranty, yes. On a defect recall, I do not know.

**The Chairman:** I was thinking more about warranty items than about defect recall. On the question of having the U.S. vehicle, if someone bought one of those expensive Lincolns in Florida and then drove up to Nova Scotia and came into your dealership, what would happen?

**Mr. Casey:** On warranty? We honour the warranty from the U.S., but on defect recall, I cannot tell you really whether it would be on our list. I do not think it would. And if it is on the list, I do not know whether Ford Motor Company of Canada will pay for it.

**The Chairman:** Leaving aside recall, do you think the warranty matters would be handled in a similar fashion? That is, would a Canadian-purchased Chrysler product get warranty service in the U.S.?

**Mr. Casey:** If there is some way to confirm the warranty. If you are in South Carolina and somebody comes in with a car from Canada with a mileage on it— we go into our computer and see the last time service work was done was March, and it had 37,000 kilometres on it. It has 42,000 now, it makes sense to us, so we can do it. If somebody came in from Florida and

[Traduction]

Floride avec cette Lincoln l'hiver prochain et que j'aie un problème. Si je me présente chez un vendeur de Lincoln, êtes-vous en train de dire que le vendeur me dira: «Non, c'est une voiture de Ford Canada, et vous n'avez pas de garantie. Sortez de mon garage, et prenez cette saleté de voiture canadienne avec vous»?

**M. Casey:** Non, ce n'est pas ce que je dis.

**Le président:** Que dites-vous?

**M. Casey:** Eh bien, c'est inégal. J'ai des clients qui reviennent de la Floride avec des factures et qui disent: «Le vendeur n'a pas voulu respecter ma garantie.» Cela dit, je ne pense pas qu'il y ait une politique uniforme à ce sujet. Je pense que les vendeurs s'occupent de ces choses chacun à leur manière.

Les usines sont maintenant reliées par ordinateur. Si vous venez chez moi avec une Ford achetée aux États-Unis, je peux taper votre numéro de série dans un ordinateur et voir si votre Ford tombe sous le coup d'un avis de rappel émis aux États-Unis. Cependant, il ne s'agira pas d'un rappel canadien; il s'agira d'un rappel américain. Nous sommes reliés, mais tous les vendeurs ne le sont pas.

**Le président:** Au sujet des questions de garantie traditionnelle et de cette Lincoln que j'ai achetée chez vous, pensez-vous que la plupart des voitures seraient réparées n'importe où au sud de la frontière?

**M. Casey:** Je dirais que oui. En ce qui concerne les garanties, oui. Pour ce qui est d'un rappel pour défaut, je ne sais pas.

**Le président:** Je songeais davantage aux éléments protégés par la garantie qu'aux rappels pour défaut. Au sujet des véhicules américains, si quelqu'un achète l'une de ces Lincoln de grand prix en Floride, vient jusqu'en Nouvelle-Écosse et se présente chez vous, que se passera-t-il?

**M. Casey:** À propos de la garantie? Nous respectons les garanties américaines, mais en ce qui concerne les rappels pour défaut, je ne peux vraiment pas vous dire si le véhicule se trouverait sur notre liste. Je ne pense pas qu'il s'y trouverait. S'il s'y trouvait, je ne sais pas si la compagnie Ford Canada accepterait de payer.

**Le président:** Laissons de côté la question des rappels. Pensez-vous que les questions de garantie seraient traitées d'une façon analogue? En d'autres termes, est-ce que la garantie d'un produit Chrysler acheté au Canada serait respectée aux États-Unis?

**M. Casey:** S'il est possible de confirmer la validité de la garantie. Si vous vous trouvez en Caroline du Sud et que quelqu'un se présente chez vous avec une voiture canadienne affichant un millage—nous entrons dans l'ordinateur, nous constatons que du travail a été fait en mars et qu'à l'époque la voiture comptait 37 000 kilomètres. Elle en a maintenant 42

[Text]

we could not confirm that, we would not do it because then the factory might not pay it. It depends on the dealership. Without the computer system, it is difficult. That is where the customer is asked to pay for the bill and bring it back to the dealer and we compensate them for it.

**The Chairman:** That scenario that you say needs some attention. There is no certainty to this.

**Mr. Casey:** No, it is inconsistent. It depends on the manufacturer. It depends on the size of the dealer and whether they are on line.

**The Chairman:** Surely we are going to see most dealers on line in short order.

**Mr. Casey:** There is a very big difference between the Canadian industry and the U.S. industry. The Canadian manufacturers have been able to maintain a unique system where dealers in Canada basically only sell one line of cars. It is a very integrated direct relationship. Just south of the border in Calais, Maine, the Ford dealer there also sells Plymouths and Isuzus. It is not the same. I am sure they would not invest in an on-line system for Isuzus and an on-line system for Chrysler and an on-line system for Ford. It is a very different system in the U.S. Canada has maintained this unique approach to franchising, which some dealers resent and resist. However, it does have benefits to consumers.

**The Chairman:** Will some Canadian dealer take on the factory to permit the same kind of multi-product dealership?

**Mr. Casey:** I think it is inevitable. Again, we have to compete as a nation. If it takes three dealerships to sell three kind of cars in Canada, and you can do it with one capital cost in the U.S., one dealership, one infrastructure, one facility, one building, one yard, one heat bill, one light bill, and you can sell three kinds, then the three of us in Canada cannot compete with that one dealer in Calais, Maine. As this opens up, the car industry in Canada will change, and that integrated very close relationship will probably be weakened.

**Senator Lewis:** We have been referring to used cars, I believe.

**Mr. Casey:** Yes.

[Traduction]

000, ce qui a du bon sens à nos yeux, alors nous pouvons nous en occuper. Si quelqu'un de la Floride se présente chez nous et que nous sommes pas en mesure de confirmer cela, nous ne le ferions pas parce que l'usine pourrait ne pas payer. Ça dépend du concessionnaire. Sans le système informatique, c'est difficile. C'est dans ces cas que nous demandons au consommateur de payer la facture et de l'apporter au concessionnaire, et nous le remboursons.

**Le président:** Ce scénario mérite une certaine attention. Il n'y a aucune certitude à cet égard.

**M. Casey:** Non, c'est inégal. Tout dépend du fabricant. Tout dépend de la taille du concessionnaire et de son raccordement au réseau.

**Le président:** La majorité des vendeurs sera probablement branchée d'ici peu.

**M. Casey:** Il y a une très grosse différence entre l'industrie canadienne et l'industrie américaine. Les fabricants canadiens ont été en mesure de maintenir un système unique là où les vendeurs canadiens ne vendent essentiellement qu'une seule sorte de voiture. Il s'agit d'une relation directe très intégrée. Tout juste au sud de la frontière, à Calais, dans le Maine, le vendeur Ford vend également des voitures Plymouth et Isuzu. Ce n'est pas la même chose. Je suis certain qu'il n'investirait pas dans un système informatisé pour les Isuzu, les Chrysler et les Ford. Aux États-Unis, on a affaire à un système très différent. Le Canada s'en est tenu au franchisage, ce qui constitue une approche unique qui déplaît à certains concessionnaires, et à laquelle ils résistent. Cependant, elle présente des avantages pour les consommateurs.

**Le président:** Est-ce que certains concessionnaires canadiens demanderont aux usines de permettre la vente de produits divers?

**M. Casey:** Je pense que c'est inévitable. Une fois de plus, nous devons être compétitif en tant que nation. S'il faut trois concessionnaires pour vendre trois types de voitures au Canada, mais qu'on peut faire la même chose aux États-Unis au moyen d'un seul investissement en capital, un concessionnaire, une infrastructure, une installation, un bâtiment, un terrain, une facture de chauffage, une facture d'électricité, et qu'on peut vendre trois sortes de voitures, alors les trois compagnies canadiennes ne peuvent concurrencer ce concessionnaire de Calais, dans le Maine. Au fil du temps, l'industrie automobile canadienne va changer, et cette relation intégrée et très serrée sera probablement affaiblie.

**Le sénateur Lewis:** Je crois que nous avons fait allusion aux voitures d'occasion.

**M. Casey:** Oui.



[Text]

**Senator Lewis:** Subclause 7(2) is where they get that definition. It refers to a vehicle that has been sold at the retail level in the United States. It could be a brand new vehicle.

**Mr. Casey:** That is true. A lot of cars now go through rent-a-car systems and fleet systems. They become used cars the day they are sold. It could be a brand new 1992 car now that we are talking about next year. Right now it is two years old or older. In January of 1993 it will be any car that is used will have to only qualify for the used car requirements. If it comes across as a new car, it has to meet the Canadian standards. There can be ten miles difference between the two. That is going to be a problem.

**Senator Lewis:** Under this section, it could be a brand new car.

**Mr. Casey:** It could be a brand new car.

**Senator Lewis:** As long as it is sold at the retail level. That could lead to a lot of hanky panky, couldn't it?

**Mr. Casey:** It can and will. That is why it is important that we decide on one set of standards for both cars and they can do away with that last column, as I say, and make a car a car. If it meets Canadian standards, we can compete in Canada. If the American cars do not have to meet the same standards as we do and if they have only 60 per cent of the miles on the odometer that ours do, we cannot compete. We have tougher standards than the Americans. I would like to see us just do away with this last column that was added on out of necessity. The only way to solve the problem in 1989 was to add that column, but now it is a matter of competitiveness. It is a matter of consumer safety and value.

**Senator Lewis:** It seems to me the public were given the impression that they could bring in used cars. By that, they meant a car that was one or two years old. It is not that at all.

**Mr. Casey:** Nobody has ever defined a used car in any way.

**Mr. Casey:** Nobody has ever defined a used car. If I sell a car to John today and he does not drive it, it can be classified as a used car. Yet we drive them as demonstrators and we sell them as new cars. So what is a used car? It can be a new car. It will affect every car.

[Traduction]

**Le sénateur Lewis:** C'est au paragraphe 7(2) qu'ils ont trouvé cette définition. On fait allusion à un véhicule qui a été vendu par un détaillant aux États-Unis. Il pourrait s'agir d'un véhicule flambant neuf.

**M. Casey:** C'est vrai. Un grand nombre de voitures passent maintenant par les systèmes de flotte et de location. Le jour même où elles sont vendues, elles deviennent des voitures d'occasion. Il pourrait s'agir d'une voiture 1992 flambant neuve dont nous parlerons l'année prochaine. À l'heure actuelle, elle doit compter deux ans ou plus. En janvier 1993, toute voiture d'occasion n'aura qu'à respecter les exigences imposées aux voitures d'occasion. Si elle traverse la frontière en tant que voiture neuve, elle doit répondre aux normes canadiennes. Il peut y avoir une différence de 10 milles entre les deux. Ce sera un problème.

**Le sénateur Lewis:** En vertu de cet article, il pourrait s'agir d'une voiture flambant neuve.

**M. Casey:** Il pourrait s'agir d'une voiture flambant neuve.

**Le sénateur Lewis:** À condition qu'elle soit vendue par un détaillant. Cela pourrait donner lieu à un grand nombre d'entourloupettes, n'est-ce pas?

**M. Casey:** C'est possible et cela se produira. Voilà pourquoi il est important que nous prenions des décisions sur une série de normes applicables aux deux types de voitures, et ils pourraient oublier cette dernière colonne comme je l'ai dit, et faire d'une voiture une voiture. Si elle répond aux normes canadiennes, nous pouvons être compétitif au Canada. Si les voitures américaines ne doivent pas répondre aux mêmes normes que les voitures canadiennes, et si leur odomètre n'indique que 60 p. 100 des milles qu'indiquent les nôtres, nous ne pouvons être compétitif. Nous répondons à des normes plus sévères que les Américains. J'aimerais bien que nous puissions oublier cette dernière colonne qui a été ajoutée par nécessité. En 1989, la seule façon de résoudre le problème a été d'ajouter cette colonne, mais maintenant il s'agit d'une question de compétitivité. Il s'agit d'une question de sécurité du consommateur et de valeur.

**Le sénateur Lewis:** Il me semble qu'on a donné aux gens l'impression qu'ils pouvaient faire entrer au Canada des voitures d'occasion. Pour cela, ils voulaient parler d'une voiture qui avait un an ou deux. Ce n'est pas du tout ce dont il s'agit.

**M. Casey:** Personne n'a jamais défini une voiture d'occasion de quelque façon que ce soit.

**M. Casey:** Personne n'a jamais défini ce qu'était une voiture d'occasion. Si je vends une automobile à John aujourd'hui et qu'il ne la conduit pas, elle peut être classée comme une voiture d'occasion. Pourtant, nous les conduisons comme voitures de démonstration, puis nous les vendons comme si elles étaient neuves. Comment définit-on une voi-

[Text]

**The Chairman:** Mr. Casey, thank you very much. Let me assure you your views will be taken into account.

This brings us to the end of matters dealing with S-8. We have another small piece of legislation for which we have arranged witnesses and I see most of them are here. We have had referred to us Bill C-67, an act to suspend the operation of the Electoral Boundaries Readjustment Act.

We have with us from the Privy Council office, Mrs. Margaret Bloodworth, from Elections Canada, Carl Lesage, and from the Department of Justice, Lou Davis.

I take it neither of you has a statement to make?

**Mrs. Margaret Bloodworth, Assistant Secretary to the Cabinet, Legislation and House Planning, Privy Council:** No, we understand there were some questions and we are quite ready to answer them.

**Senator Neiman:** This is Senator Stanbury's bill and he is not here.

**The Chairman:** Senator Stanbury raised the constitutionality of it, as did someone else in the Chamber.

**Senator Neiman:** Senator Frith did briefly. It was really Senator Stanbury's measure. I know Senator Murray attempted to answer and perhaps he did to your satisfaction and to everybody's satisfaction, but I am sorry that Senator Stanbury is not here.

**The Chairman:** Mrs. Bloodworth, have you read those comments?

**Mrs. Bloodworth:** Yes, I have. As I understand the questions, I think one related specifically to why a constitutional amendment was used in 1942, yet this does not require a constitutional amendment today.

Let me start with what helped me to understand it, to characterize this bill—by that I mean the bill that Bill C-67 would suspend—as opposed to the Constitution. The Constitution is a requirement as to “what” must be done, i.e. there must be a redistribution after every decennial census. The Electoral Boundaries Readjustment Act is the “how”, how you go about doing that. Bill C-67 proposes to suspend the “how” part of it for a year, unless there is an election in which case there would be a slight adjustment. I will start by comparing that to 1942.

[Traduction]

ture d'occasion? Il peut s'agir d'une voiture neuve. La définition touchera toutes les automobiles.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Casey. Laissez-moi vous assurer que votre point de vue sera pris en considération.

Nous mettons ainsi fin à nos délibérations sur le projet de loi S-8. Nous avons convoqué des témoins concernant un autre court texte législatif, et je vois qu'ils sont presque tous dans la salle. On nous a déferé le projet de loi C-67, Loi suspendant l'application de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales.

Nous accueillons M<sup>me</sup> Margaret Bloodworth, du Bureau du Conseil privé, M. Carl Lesage, d'Élections Canada et Lou Davis, du ministère de la Justice.

Vous m'avez bien dit n'avoir aucune déclaration liminaire à faire?

**Mme Margaret Bloodworth, secrétaire adjointe de cabinet, Législation et planification parlementaire, Conseil privé:** Non, nous savons qu'il y a certaines questions à résoudre, et nous sommes tout à fait prêts à y répondre.

**Le sénateur Neiman:** Il s'agit du projet de loi du sénateur Stanbury, et il est absent.

**Le président:** Le sénateur Stanbury a soulevé un doute sur la constitutionnalité du projet de loi, comme tous les autres membres de la Chambre.

**Le sénateur Neiman:** C'est ce qu'a fait le sénateur Frith brièvement. Il s'agissait en réalité d'une mesure du sénateur Stanbury. Je sais que le sénateur Murray a essayé de répondre et qu'il l'a peut-être fait à votre satisfaction et à celle de tous, mais je suis désolé que le sénateur Stanbury ne soit pas ici.

**Le président:** Avez-vous lu ces commentaires, madame Bloodworth?

**Mme Bloodworth:** Oui, je les ai lus et, d'après ce que j'en sais, je crois qu'un d'entre eux consistait expressément à déterminer pourquoi, si une modification constitutionnelle a été nécessaire en 1942, il n'y a pas lieu d'y recourir encore aujourd'hui.

Laissez-moi d'abord vous expliquer ce qui m'a aidée à comprendre la question, c'est-à-dire à m'attacher à la loi—celle que le projet de loi C-67 suspendrait—plutôt qu'à la Constitution. Celle-ci pose des exigences sur ce qui doit être fait, soit une redistribution après chaque recensement décennal. Or, la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales prescrit la façon de le faire. Le projet de loi C-67 propose donc de suspendre la marche à suivre pendant un an, à moins qu'il y ait une élection, auquel cas il y aurait un léger redressement. Je comparerai cette situation à celle de 1942.



[Text]

**Senator Neiman:** Is not one of the questions the "when", as well as the "how", that the Election Act must come in within a certain period after the census?

**Mrs. Bloodworth:** The Constitution does not speak to when, except it must be following the decennial census. You are quite right, Senator. In a sense, the Electoral Boundaries Readjustment Act does speak to "when" because it talks about when you do certain things, but all within the framework that it must be done following a decennial census. So you have quite correctly made that adjustment to what I said. I was speaking quite broadly, but the "when" comes into each of them.

In 1942, they did not suspend the process to a specific time. They suspended the process until after the war was over. In 1942, they had no way of knowing, at least with any legal precision, as to when the war would be over. Therefore it was quite conceivable, at least legally, that it could be until after the next decennial census. I think that is the vital difference between what was done in 1942 and what is being done now. In 1942, on the face of it, the amendment could have had the effect of suspending the boundaries readjustment until after the next ten-year census, therefore, at the time, they went for an amendment.

They had a further complication because, at that time, there was no power in the Parliament of Canada to amend the Constitution. There was not even the fall-back of saying, well, it is something we can amend by our own legislation so let's not worry about it. They did not have any power. If it required a constitutional amendment, it had to be done by the Parliament of Great Britain.

I think legally the biggest difference is that they were suspending it, indefinitely, in 1942. This suspension here is more like the one that was done in the 1970s which is suspending it to a particular time which is still after the ten-year census.

**Senator Neiman:** It was done again in the 1970s?

**Mrs. Bloodworth:** Yes, in 1973. That was a little more complicated but effectively it had the same result. There was a suspension and then a new representation act, because following that they did make some changes in how it would be done. This act is proposing to suspend the "how" part, still within the ten-year census that took place in 1991, but to suspend it for basically one year.

[Traduction]

**Le sénateur Neiman:** Une des questions ne porte-t-elle pas sur le moment choisi, autant que sur la façon de procéder, soit pour déterminer quand la Loi sur les élections doit entrer en jeu au cours d'un certain délai suivant le recensement?

**Mme Bloodworth:** La Constitution n'énonce aucune exigence temporelle, sauf que la redistribution doit faire suite au recensement. Vous avez tout à fait raison, monsieur le sénateur. Dans un certain sens, la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales indique le moment choisi, parce qu'elle énonce quand certaines choses doivent être faites, mais tout tourne autour de la notion que les mesures doivent être prises par la suite d'un recensement. Vous aviez donc raison de corriger ce que j'avais dit. Je parlais en termes très généraux, mais le moment choisi entre en ligne de compte.

En 1942, le processus n'a pas été suspendu pour une période déterminée. Il a été mis en veilleuse jusqu'à ce que la guerre soit terminée, date qu'il était impossible de déterminer en 1942, du moins pas avec une précision légalement acceptable. Par conséquent, il était tout à fait possible, du moins légalement, que ce soit après le recensement suivant. Je crois qu'il s'agit là de la différence capitale entre ce qui s'est passé en 1942 et ce que nous faisons à l'heure actuelle. En 1942, la modification pouvait en soi avoir pour effet de suspendre la révision des limites des circonscriptions électorales jusqu'après le recensement suivant. On a donc recouru alors à une modification.

Autre complication: le Parlement du Canada n'avait pas le pouvoir de modifier la Constitution. Il ne pouvait même pas se dire, eh bien, il est possible de procéder à la modification en adoptant une loi, il ne faut donc pas s'en faire. Le Parlement n'avait pas ce pouvoir. S'il fallait modifier la Constitution, le Canada devait passer par le Parlement de la Grande-Bretagne.

À mon avis, la plus grande différence, c'est que la suspension de 1942 visait une période indéterminée. Ici, nous répétons un peu ce qui a été fait dans les années 70, c'est-à-dire que nous suspendons la loi jusqu'à une date qui tombe après le recensement.

**Le sénateur Neiman:** Nous l'avions fait dans les années 70?

**Mme Bloodworth:** Oui, c'était en 1973. C'était alors un peu plus complexe, mais les résultats étaient fondamentalement les mêmes. Il y a eu suspension puis une nouvelle loi sur la représentation électorale, parce que des changements ont été apportés par la suite à la façon de procéder. Le projet de loi en l'espèce propose de suspendre la marche à suivre, pendant la période de dix ans qui suit le recensement de 1991, mais il s'agit essentiellement d'un an.

*[Text]*

If this bill was to suspend it the Election Act 2002 or 2003, then we would run into a problem with the Constitution. In fairness to the Department of Justice, they have not been asked that question, but logically we would run into a problem.

**Senator Lewis:** So it is a question of whether or not it is timely?

**Mrs. Bloodworth:** It is more than a question of timeliness. When you are looking at a period after the next ten-year census, then you run into a requirement in the Constitution which says it must be done after each ten-year census.

**The Chairman:** And if you went to 2002, it would have happened after two censuses.

**Mrs. Bloodworth:** You are right, senator.

**Senator Lewis:** It is okay as long as it is deferred within ten years?

**Mrs. Bloodworth:** Yes, although it is a practical matter. You may reach a point as to whether you can do it for nine years and nine months. The 1973 suspension and this one are clearly talking within the ten-year period. They are clearly talking of still using the 1991 census, but delaying it for a year to allow for consideration of the Lortie recommendations.

**Senator Lewis:** That is my question. What is the purpose of this bill?

**Mrs. Bloodworth:** Mr. Lortie and the Electoral Reform Commission have made some recommendations for changes in the formula for distributing seats. It was the feeling of the government—the House of Commons got unanimous consent to suspend it—that those recommendations should be considered. They are now being considered by a special committee of the House of Commons which will make some recommendations.

It was quite clear they did not want to suspend it indefinitely, and as some senators pointed out, to suspend it indefinitely would create a problem with the Constitution. However, it was worthwhile to consider those recommendations of the Electoral Reform Commission, who have spent a considerable amount of time looking at the issue, before the next readjustments took place.

If there are changes as a result of the Lortie Commission, that would either require amendments to the legislation or perhaps an amendment to the Constitution. There are certain amendments to the Constitution that can be done by the House and the Senate together. There are others that require the consent of the provinces. I cannot say what kind because there is no decision on what amendments will be made, but there

*[Traduction]*

Si le projet de loi visait à suspendre la loi jusqu'en 2002 ou en 2003, nous aurions alors des problèmes constitutionnels. En toute équité envers le ministère de la Justice, personne n'a posé cette question, mais il est logique de croire que nous ferions face à un problème.

**Le sénateur Lewis:** Il s'agit alors de savoir si le moment est opportun ou non.

**Mme Bloodworth:** Bien plus. Lorsqu'on envisage une période suivant le recensement, il faut respecter la Constitution, qui dit que cela doit être fait après chaque recensement.

**Le président:** Si la suspension allait jusqu'en 2002, deux recensements auraient déjà eu lieu.

**Mme Bloodworth:** Vous avez raison, monsieur le sénateur.

**Le sénateur Lewis:** Tout va bien si la suspension prend fin dans un délai de dix ans?

**Mme Bloodworth:** Oui, même s'il s'agit d'une question pratique. Il se peut qu'on soit à un moment où on peut le faire pendant neuf ans et neuf mois. La suspension de 1973 et celle dont nous discutons ici entrent clairement dans le délai de dix ans. Les intéressés veulent de toute évidence utiliser le recensement de 1991, mais désirent le retarder pendant un an pour qu'on puisse prendre en considération les recommandations de M. Lortie.

**Le sénateur Lewis:** Voilà ma question. Quel objectif vise le projet de loi?

**Mme Bloodworth:** M. Lortie et la Commission de la réforme électorale ont formulé certaines recommandations qui permettraient de modifier la formule d'attribution des sièges. Le gouvernement estimait—la Chambre des communes a obtenu un consentement unanime face à la suspension—que ces recommandations devraient être prises en compte. Elles font l'objet d'un examen par un comité spécial de la Chambre des communes qui formulera des recommandations.

Il est tout à fait clair qu'on ne voulait pas suspendre la loi indéfiniment et, comme l'ont souligné certains sénateurs, une suspension pour une période indéterminée créerait un problème constitutionnel. Toutefois, il était utile d'examiner les recommandations mises de l'avant par la Commission de la réforme électorale, dont les membres ont consacré des heures considérables à l'étude de cette question, avant que les nouveaux redressements soient apportés.

Si des modifications sont mises en oeuvre par suite de la Commission Lortie, il faudrait que les dispositions législatives ou la Constitution, peut-être, soient modifiées. Certains changements peuvent être apportés à la Constitution par la Chambre et le Sénat, tandis que d'autres doivent recevoir l'aval des provinces. Je ne peux dire lesquelles seront lesquelles parce qu'on n'a pas encore choisi les modifications à apporter. Il est



[Text]

would clearly be further legislation required if there are any changes to the formula.

**Senator Lewis:** Just on the 1973 amendment, how long was that deferral?

**Mrs. Bloodworth:** I am not sure I can give you a precise answer. The act itself was assented to on July 27, 1973, and then there was a new representation act which included some amendments to section 51 of the Constitution, and that was assented to on December 20, 1974. That would appear to be something just over a year. However, in July 1973 they were already into the process more than is the case right now.

**Senator Lewis:** And when was the census finished?

**Mrs. Bloodworth:** It was done in 1991, but the figures only came to the Chief Electoral Officer at the end of April.

**Mr. Carol Lesage, Assistant Director, Electoral Boundaries, Election Canada:** We received the figures from the Chief Statistician on May 14.

**Senator Lewis:** There is a time limit of 60 after the report is made?

**Mr. Lesage:** Yes.

**Senator Lewis:** So the process has not yet started?

**Mr. Lesage:** The appointing authorities have been reminded that now they have a 60-day period in which to make the appointments.

**Senator Lewis:** But the commissions have not yet been appointed?

**Mr. Lesage:** The judge who will chair each commission is appointed by the Chief Justice of each province. Of the ten provinces, seven have been selected, but two other members of each commission have not been appointed.

**Senator Lewis:** So the process has not really started.

**Mr. Lesage:** No.

**Mrs. Bloodworth:** The time frames are running already but you are right, senator, they have not actually begun to work.

**Senator Lewis:** It is not as if they are in the process of making their reports or even submitting their reports.

**The Chairman:** So this is an one-year delay?

[Traduction]

toutefois bien évident que la formule ne pourra être changée sans l'adoption d'un nouveau texte législatif.

**Le sénateur Lewis:** Le report de 1973 avait duré combien de temps?

**Mme Bloodworth:** Je ne suis pas sûre de pouvoir vous donner de réponse précise. La loi elle-même a reçu la sanction royale le 27 juillet 1973, puis il y a eu une nouvelle loi sur la représentation électorale qui comprenait certaines modifications de l'article 51 de la Constitution, et ces dispositions ont reçu la sanction royale le 20 décembre 1974. Le délai semble donc avoir été quelque peu supérieur à un an. Toutefois, le processus était beaucoup plus avancé en juillet 1973 que ce n'est le cas maintenant.

**Le sénateur Lewis:** Quand le recensement a-t-il pris fin?

**Mme Bloodworth:** Le recensement a eu lieu en 1991, mais les chiffres ne sont parvenus au bureau du directeur des élections qu'à la fin d'avril.

**M. Carl Lesage, directeur adjoint, Circonscriptions électorales, Élections Canada:** Nous avons reçu les chiffres du statisticien en chef le 14 mai.

**Le sénateur Lewis:** N'y a-t-il pas une limite de 60 jours après la rédaction du rapport?

**M. Lesage:** Oui.

**Le sénateur Lewis:** Le processus n'a donc pas encore été enclenché?

**M. Lesage:** On a rappelé aux autorités qu'elles disposaient d'une période de 60 jours pour faire les nominations.

**Le sénateur Lewis:** Mais les commissions n'ont pas encore été nommées?

**M. Lesage:** Le juge qui présidera chaque commission sera nommé par le juge en chef de chaque province. Sur les dix provinces, sept présidents ont été choisis, mais les deux autres membres de chaque commission n'ont toujours pas été nommés.

**Le sénateur Lewis:** Le processus n'a donc pas encore commencé réellement.

**M. Lesage:** Non.

**Mme Bloodworth:** Les délais courent déjà, mais vous avez raison de dire que les travaux n'ont pas encore commencé.

**Le sénateur Lewis:** C'est bien différent: les commissions ne sont pas en train de rédiger leur rapport ni même de les soumettre.

**Le président:** Il s'agit donc d'un délai d'un an?

[Text]

**Mrs. Bloodworth:** One year, unless there is an election in process next year, in which case there is an extra 180 days, since that was recognized as a possibility.

**The Chairman:** Would you perceive it to be a constitutional problem in the event that there were no election within one year and the government sought another year? How far can you suspend this?

**Senator Lewis:** About ten years.

**The Chairman:** Nine years and some months.

**Mrs. Bloodworth:** I guess that comes back to my earlier comment that when you run into the ten years, you have come to the end. But at some point, you will run into a limit before you hit the ten years. If you purported to suspend it to nine and a half years, I do not know what would happen. We have not asked the Department of Justice whether that would require a constitutional amendment, but you may run into a practical problem.

**Senator Neiman:** Here is Senator Stanbury.

**The Chairman:** Before Senator Stanbury begins, is there some magic for choosing April 27 as the date upon which this bill will come into effect?

**Mrs. Bloodworth:** Mr. Lesage reminds me that the reason for choosing the date was because the Statistics Canada figures were expected to come to the Chief Electoral Officer on April 28. It was the view that the suspension should take effect before anything started, so nothing would have to be undone.

**The Chairman:** Now, will call on Senator Stanbury.

**Senator Stanbury:** My apologies. Unfortunately I was tied up and only just arrived in Ottawa.

I assume many of my questions have already been asked. You are likely aware from my speech on second reading that I am concerned that this could become a constitutional problem which could hardly be repaired as easily as we are attempting to repair it with a little piece of legislation. Without putting any bad motives in the minds of our colleagues in the other place, I can recognize that very few members of Parliament want to face a different constituency in the next election than they have been used to.

It seemed to me it was up to the Senate to raise the question of constitutionality, particularly when the only two examples of which we were previously aware were an occasion where we did amend the Constitution, and a second occasion where, although we did not amend the Constitution, the academic

[Traduction]

**Mme Bloodworth:** Un an, à moins qu'une élection ne soit déclenchée l'année prochaine, auquel cas on ajoutera 180 jours, puisque cette possibilité a été envisagée.

**Le président:** Pensez-vous qu'il y aurait un problème d'ordre constitutionnel dans l'éventualité où aucune élection ne serait déclenchée durant l'année et que le gouvernement cherchait à obtenir une autre année de délai? Jusqu'où pouvez-vous aller avec les suspensions?

**Le sénateur Lewis:** Environ dix ans.

**Le président:** Neuf ans et quelques mois.

**Mme Bloodworth:** Je crois que nous sommes revenus à mon commentaire précédent: lorsque les dix années sont passées, il est impossible d'aller plus loin. Mais à un certain moment donné, on atteint des limites avant d'avoir vu les dix années s'écouler. Si on veut suspendre pendant neuf années et demie, je ne sais pas ce qui se passerait. Nous n'avons pas demandé au ministère de la Justice s'il faudrait procéder à une modification constitutionnelle, mais il se peut qu'il y ait un problème pratique.

**Le sénateur Neiman:** Voici le sénateur Stanbury.

**Le président:** Avant que le sénateur Stanbury commence, j'aimerais savoir s'il une raison quelconque a poussé le législateur à choisir le 27 avril comme date d'entrée en vigueur du projet de loi?

**Mme Bloodworth:** M. Lesage me rappelle que cette date a été choisie parce que les chiffres de Statistique Canada devaient parvenir au directeur général des élections le 28 avril. Nous voulions que la suspension prenne effet avant le début du processus, de sorte que rien ne soit à recommencer.

**Le président:** Je donne maintenant la parole au sénateur Stanbury.

**Le sénateur Stanbury:** Toutes mes excuses. J'ai malheureusement été retardé ailleurs, et je viens juste d'arriver à Ottawa.

Je présume que bon nombre de mes questions ont déjà été posées. Vous êtes sans doute au courant, d'après mon discours au moment de la deuxième lecture, que je m'inquiète du problème constitutionnel qui pourrait être soulevé et bien difficilement réglé, comme nous essayons de le faire, à l'aide d'un simple texte législatif. Sans vouloir faire un procès d'intention à mes collègues de l'autre Chambre, je peux reconnaître qu'un très faible nombre de députés veulent faire face à un électorat différent pour les prochaines élections.

Il me semble bien qu'il revenait au Sénat de soulever la question de la constitutionnalité, en particulier lorsque les deux seuls exemples dont j'avais auparavant connaissance étaient les suivants: la première occasion où nous avons effectivement modifié la Constitution et la deuxième fois où, même



*[Text]*

community wondered why we had not even considered amending the Constitution since it was such a serious matter.

I cannot see how you can do this job of hoisting the whole operation of the act for a period of two years, particularly having in mind our present situation. It has apparently been decided that there will be a delay in the implementation of at least some parts of the Lortie Commission. The Lortie Commission recommendations seem to be part of the excuse for not proceeding now with the redistribution. We also have the referendum bill coming along and the constitutional amendments which may or may not come along. We hope, for the sake of our country, that something is going to be coming along.

By 1994, we will be working our way toward the next census in 2000 and I am afraid this is simply one step toward not getting a redistribution until sometime after the census of 2000. I am conscious of the fact that Ontario has already lost four seats because of the redistribution of population and that there are constituencies that have one-tenth the population of another constituency. We are getting a long way from representation by population.

I thought it was supposed to be the Senate that goes a long way from rep. by pop., but at the present time the House of Commons is going a long way from rep. by pop. It is difficult for me to justify this step in my own mind, unless there is some indication that this is not only a first step in a series of delays.

**Mrs. Bloodworth:** If this redistribution were to proceed now, it would not affect the next election. The process would take until August 1994 before the new redistribution could come into effect. Even without an interruption, we are not talking about something that would affect the next election in terms of seats.

As I stated at the outset, I try to characterize it for my own understanding that the Constitution section 51 states what is to be done; there must be a redistribution following every decennial census. The Electoral Boundaries Readjustment Act is how that is done, which does take some time following the census.

The statistics that come from the Chief Statistician only arrived May 14 with the Chief Electoral Officer. We are already talking about a full year after that, not from delay, but from the simple compiling of statistics. Then there is another process that takes a year or so, and then one year after that is done it comes into effect.

The constitutional requirement is that it be done following the 10 year census. We were discussing the limits of that. If

*[Traduction]*

si nous n'avons pas modifié notre Constitution, les théoriciens se demandaient pourquoi nous n'avions pas envisagé de le faire, face à une question si grave.

Je ne peux pas voir comment on peut suspendre l'effet de la loi pendant deux ans, particulièrement à la lumière de notre situation actuelle. On a apparemment décidé de retarder la mise en application d'au moins certaines parties de la Commission Lortie. Les recommandations de cette commission semblent être partiellement une excuse pour ne pas procéder à la redistribution. Nous avons également la loi sur le référendum qui s'en vient, et peut-être des modifications constitutionnelles. Nous espérons, pour la survie du pays, qu'elles verront le jour.

En 1994, nous nous dirigerons vers le prochain recensement, celui de 2000, et je crois que le projet de loi constitue simplement une autre étape nous empêchant de procéder à la redistribution avant que le recensement de l'an 2000 n'ait eu lieu. Je sais que l'Ontario a déjà perdu quatre sièges à cause de la redistribution de la population et que certaines circonscriptions électorales comptaient dix fois moins d'habitants que d'autres. Nous sommes bien loin de la représentation proportionnelle au nombre d'habitants.

Je pensais que c'était le Sénat qui se trouvait loin de la représentation proportionnelle au nombre d'habitants, mais c'est aussi le cas de la Chambre des communes à l'heure actuelle. Il est difficile de justifier cette étape, selon moi, à moins que certains faits portent à croire qu'il ne s'agit pas là simplement d'une première étape dans une longue série de délais.

**M<sup>me</sup> Bloodworth:** Si on allait de l'avant avec la redistribution maintenant, elle ne toucherait pas les prochaines élections. En effet, ce n'est qu'en août 1994 que la nouvelle redistribution prendra effet. Même sans interruption, le nombre de sièges aux prochaines élections ne serait pas touché.

Comme je l'ai dit dès le début, selon moi, l'article 51 de la Constitution précise ce qui doit être fait: il doit y avoir redistribution après chaque recensement décennal. Par ailleurs, la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales indique la marche à suivre, ce qui exige un certain temps après le recensement.

Les statistiques émanant du statisticien en chef ne sont arrivées au bureau du directeur général des élections que le 14 mai, ce qui représente déjà une année complète, attribuable non pas à un délai mais à la simple compilation des statistiques. Il s'ensuit un autre processus d'un an environ, puis une autre année passe avant l'entrée en vigueur.

Selon la Constitution, cela doit être fait après le recensement décennal. Nous débattons de ces limites. Si nous avons

[Text]

this purported to suspend that process until after 2002, there would clearly be a problem with the Constitution. I made the comparison to 1942. There the suspension was an indefinite one because they said until after the war was over, and at that point in time they did not know when it would be. Had I been involved at that time, I would have advised a Constitutional amendment, particularly because at that time there was no power of Parliament of Canada to amend the Constitution. There you were talking about an indefinite suspension as opposed to here, where the process is being suspended for one year, or an extra 180 days, if there happens to be an election in process, but basically a one year suspension of the process which would mean that instead of 1994 it would be 1995.

The purpose is to consider Mr. Lortie's recommendations. It could be that there will be decisions to move changes, but that would require legislation and may require an amendment to the Constitution depending on what is accepted.

I cannot give you any guarantee that the government will not come back. I do not know of any proposal beyond that. Anything further would clearly require legislation that would have to come to the Senate, whether for changes or delay.

**Senator Stanbury:** I have skimmed the Lortie recommendations. If they were adopted, would they shorten this process?

**Mr. Lesage:** Yes, they would shorten the process and various steps of the process. For instance, Ms Bloodworth referred to the one-year period. After the representation order is in effect, there is a one-year period before an election can be run on the new map. This period would be shortened to six months with the Lortie recommendations.

As well, at the moment the period that the commission has to hold public hearings is one year. With the Lortie proposal it would be down to eight months. The whole process would be shortened.

**Senator Stanbury:** That is important because if we are going to do anything with the act, it should be to make sure that the process that begins with a census is completed in time for the following election. If there is one in 1991, one year afterwards will not be practical. My main concern is the wording of the Constitution. It indicates that it is within the rights of the Parliament of Canada, or at least the Parliament of Canada has to indicate from time to time how this process operates. In law there is a point at which delays become a cancellation of the process. So it is a problem of what is reasonable.

Perhaps you are correct that 1994 is the soonest that we could get it into operation. Unless we have a minority govern-

[Traduction]

l'intention de suspendre le processus jusqu'après 2002, nous aurons clairement un problème constitutionnel. J'ai fait une comparaison avec les événements de 1942. Cette année-là, la suspension visait une période indéterminée parce que personne ne savait quand la guerre prendrait fin. Si j'avais alors participé au processus, j'aurais recommandé qu'on procède à une modification constitutionnelle, d'autant plus que le Parlement du Canada n'avait pas le pouvoir de modifier la Constitution. Il s'agissait donc d'une suspension indéterminée en 1942, tandis qu'en l'occurrence la suspension vise une seule année plus 180 jours s'il y a des élections; il s'agit essentiellement de reporter le processus à 1995 au lieu de 1994.

Nous voulons ainsi prendre le temps d'examiner les recommandations de M. Lortie. Il est possible qu'on décide d'apporter des changements, mais des dispositions législatives seraient nécessaires, peut-être même une modification de la Constitution, selon ce qui est accepté.

Je ne peux vous donner aucune garantie que le gouvernement ne reviendra pas. Je ne suis au courant d'aucune autre proposition. Si nous voulons aller plus loin, il faudra adopter des dispositions législatives provenant du Sénat, qu'il s'agisse de modifications ou d'un délai.

**Le sénateur Stanbury:** J'ai parcouru les recommandations Lortie. Si elles étaient adoptées, raccourciraient-elles le processus?

**M. Lesage:** Oui, elles réduiraient la longueur du processus, dans son ensemble ou à certaines étapes. Par exemple, M<sup>me</sup> Bloodworth a parlé d'une période d'un an. Une fois le décret de représentation électorale en vigueur, il faut un an avant que la nouvelle carte électorale puisse être utilisée dans le cadre d'une élection. Cette période serait ramenée à six mois selon les recommandations de M. Lortie.

En outre, la commission doit tenir des audiences publiques pendant un an d'après les dispositions actuelles. Cette période passerait à huit mois aux termes des propositions de M. Lortie. L'ensemble du processus serait moins long.

**Le sénateur Stanbury:** C'est important, parce que si nous voulons changer la loi, il faut d'abord nous assurer que le processus mis en branle par un recensement est terminé à temps pour les élections suivantes. S'il y a une élection en 1991, le délai d'un an ne pourrait être respecté. C'est le libellé de la Constitution qui soulève principalement des inquiétudes chez moi. Le Parlement du Canada a donc le droit ou du moins le devoir d'indiquer la façon dont ce processus se déroule. En droit, une prorogation devient à un moment donné l'annulation du processus. Il y a donc un problème, puisqu'il faut déterminer ce qui est raisonnable.

Vous avez sans doute raison de dire qu'il ne sera pas possible de déclencher le processus avant 1994. À moins que nous



[Text]

ment, which is possible in the next election, and then have an almost immediate election after that, if there is a five-year term or a four-year term, then probably the new system will be in effect. However, the way the political situation is developing in the country at this time, there may be a series of minority governments and elections as was the case in 1962, 1963 and 1965.

Senator Lewis has suggested to me that we get your understanding of how soon after a census does the redistribution have to take place constitutionally? That would take into account what I have stated about what is a delay and what is a cancellation?

**Mrs. Bloodworth:** I am not sure that I can give you an answer. I am not aware of any court decisions that addressed that question. I can address it indirectly by telling you what the time frame has been in the last 30 years.

After the 1961 census the representation order was proclaimed on June 16, 1966. That is when the new changes came in. In 1971, the representation order was assented to on June 11, 1976. In 1981 the representation order was assented to on July 13, 1987. I do not know what the limit is. This is not the process. Obviously the process began before each of those time periods, but that has been the pattern over the last 30 years that it has taken anywhere from five to six years for the representation order to be assented to. It would obviously only affect the election that followed that particular time.

**Senator Stanbury:** The difference here is we are only hoisting the whole process.

**Mrs. Bloodworth:** For one year, yes. In 1973 the process was hoisted.

**Senator Stanbury:** They did not hoist the whole process. They hoisted the formula which was finally resolved by the amalgamation system. It was not like this. I know that Senator Murray used that as an example, saying that it had previously been done by a bill. The 1973-74 process or act was simply deferring. Because they were upset about the formula for redistribution, they hoisted those particular sections. They did not hoist the whole thing.

**Mrs. Bloodworth:** The effect was the same. Two separate things happened. In July of 1973 there was an act suspending the application of the readjustment of electoral boundaries which suspended the process, which was already under way.

**Senator Lewis:** It was under way at that time.

[Traduction]

ayons un gouvernement minoritaire, ce qui est possible à l'issue des prochaines élections, puis de nouvelles élections presque immédiatement, si le mandat est de cinq ou quatre ans, le nouveau système sera probablement en place. Toutefois, l'évolution de la situation politique au pays à l'heure actuelle porte à croire qu'il pourrait y avoir une série de gouvernements minoritaires et d'élections comme ce fut le cas en 1962, 1963 et 1965.

Le sénateur Lewis m'a suggéré de vous demander d'expliquer quand, selon vous, la redistribution doit avoir lieu après un recensement pour respecter la Constitution. Votre réponse prendrait-elle en considération mes propos sur ce qui constitue une prorogation et ce qui s'assimile à une annulation?

**Mme Bloodworth:** Je ne suis pas sûre de pouvoir vous donner de réponse. Je ne connais aucune décision judiciaire qui porte sur ce point. Je peux vous répondre de manière indirecte en vous brossant un tableau des 30 dernières années.

Après le recensement de 1961, le décret de représentation électorale a pris force de loi par acclamation le 16 juin 1966. C'est à cette date que les modifications sont entrées en vigueur. En 1971, le décret a reçu la sanction royale le 11 juin 1976. En 1981, le processus a duré jusqu'au 13 juillet 1987, date de la sanction royale. Je ne sais pas ce que sont les limites. Il ne s'agit pas du processus. Manifestement, celui-ci s'est déclenché avant chacune de ces périodes, mais il ressort des 30 dernières années qu'un délai de cinq ou six ans s'écoule avant que le décret de représentation électorale ne reçoive la sanction royale. Ce délai n'aurait évidemment d'effet que sur les élections suivantes.

**Le sénateur Stanbury:** La différence, c'est qu'ici nous suspendons simplement l'ensemble du processus.

**Mme Bloodworth:** Pour un an, oui. En 1973, le processus a aussi été suspendu.

**Le sénateur Stanbury:** Nous ne l'avons pas suspendu en totalité. Seule la formule l'a été, question qui a finalement pu être résolue par le système de fusion. Ce n'est pas le cas ici. Je sais que le sénateur Murray l'a utilisée comme exemple, en disant que nous avions déjà procédé à l'aide d'une loi. La loi ou le processus de 1973-1974 constituait simplement un report. En effet, comme les parlementaires n'approuvaient pas la formule de redistribution, ces articles en particulier ont été suspendus, et non pas l'ensemble du processus.

**Mme Bloodworth:** L'effet a été le même. Deux événements distincts sont survenus. En juillet 1973, il y a eu la loi suspendant l'application de la révision des limites des circonscriptions électorales, ce qui a suspendu le processus déjà enclenché.

**Le sénateur Lewis:** Il l'était déjà à ce moment-là.

[Text]

**Mrs. Bloodworth:** It was under way and it was suspended in the middle. This time it is being suspended before the process gets under way. In 1974 there was a new representation act which brought the suspension to an end, but introduced new rules under section 51.

The first act was quite similar to this act. It was a little different in form because they already had the process under way, so they had to be a little more complicated about how it was done. One of the reasons for choosing April 27 of this year was rather than trying to undo what the commission had already done, it was decided it would be better to suspend it first, then look at the rules and have the commission start from the beginning with new rules, rather than having the process go along a certain way then change the rules and have them start all over again.

**Senator Lewis:** The coming into force would be deemed to come into force on April 27 which would be before the report of the statistician.

**Mrs. Bloodworth:** Yes. The reason for selecting that date is so that there would not be a need to undo legally what had already been done.

**Senator Lewis:** Interesting, because it is retroactive.

**Mrs. Bloodworth:** When it was written, it was not retroactive.

**Senator Stanbury:** As I am sure you have been able to perceive, my concern and the concern of others in the committee and in the Senate has been the practical aspect of it. I am not all that optimistic about when the Lortie commission recommendations are likely to be dealt with and if they are dealt with, whether they will be accepted. We do not know whether there will be any effect from that. Then there are all these other things going on in our country and I am afraid if we stand back and wait for everything to go by before we proceed with redistribution, we will be having elections and decisions on very important things made on the basis of a very poor system; in a democratic sense in terms of the way that the Constitution states we should be voting. It is bad enough already. How bad will it be by the time we get this done is what worries me.

I appreciate these witnesses probably cannot answer that question, but it is a considerable worry.

**Mrs. Bloodworth:** You are quite correct, I cannot respond as to when it will happen. I can say that if the government is not ready to have the process continue one year from now, it will have to return with further legislation because this act will only allow for a one-year suspension with an extra 180 days,

[Traduction]

**Mme Bloodworth:** Il a été suspendu en plein milieu. Dans le cas qui nous occupe ici, la suspension entre en vigueur avant que le processus n'ait débuté. En 1974, il y a eu une nouvelle loi sur la représentation électorale qui a mis fin à la suspension tout en introduisant de nouvelles règles conformes à l'article 51.

La première loi était très semblable au projet de loi C-67. La forme était quelque peu différente parce que le processus avait déjà débuté, de sorte que la façon de procéder devait être un peu plus complexe. Si nous avons choisi le 27 avril de cette année plutôt que d'essayer de défaire ce que la commission avait déjà fait, c'est parce que nous avons décidé qu'il vaudrait mieux procéder d'abord à la suspension, pour examiner ensuite les règles et faire fonctionner la commission d'emblée à l'aide des nouvelles règles plutôt que de laisser le processus se poursuivre puis modifier les règles et d'avoir à recommencer à zéro.

**Le sénateur Lewis:** L'entrée en vigueur serait présumée avoir lieu le 27 avril, soit avant le dépôt du rapport du statisticien.

**Mme Bloodworth:** Oui. Nous avons choisi cette date pour ne pas avoir à défaire légalement ce qui avait déjà été fait.

**Le sénateur Lewis:** C'est intéressant, parce que l'effet est rétroactif.

**Mme Bloodworth:** Lorsque le projet de loi a été rédigé, il n'avait pas d'effet rétroactif.

**Le sénateur Stanbury:** Comme vous avez sûrement été en mesure de le percevoir, je m'inquiète, à l'instar de mes collègues du comité et du Sénat, de l'aspect pratique. Je ne suis pas du tout optimiste quant au moment où les recommandations de la commission Lortie sont susceptibles d'être examinées et, si elles le sont, je ne sais pas si elles seront acceptées. Nous ne savons pas du tout si elles auront un effet quelconque. N'oublions pas non plus tout ce qui se passe au Canada; je crains que, si nous attendons avant de procéder à une redistribution, nous nous retrouvions en pleine élection et nous ayons à prendre des décisions à l'égard de questions très importantes en nous appuyant sur un système très médiocre. Du point de vue démocratique, c'est la Constitution qui prescrit le mode de vote. C'est assez pénible comme ça. Je ne sais pas à quel point la situation empirera après nos travaux, et c'est ce qui m'inquiète.

J'imagine que les témoins ne peuvent répondre à cette question, mais elle me préoccupe beaucoup.

**Mme Bloodworth:** Vous avez tout à fait raison: il m'est impossible de savoir ce qui va arriver. Tout ce que je peux dire, c'est que si le gouvernement n'est pas prêt à poursuivre le processus dans un an il devra adopter un autre texte législatif, parce que le projet de loi C-67 ne permet qu'une suspen-



[Text]

if that one year finds us in the middle of an election. Anything beyond that the government would have to have further legislation.

**Senator Stanbury:** Barring an acceptance of the Lortie commission recommendations by that time, how long will it take after April 27, 1993 before it can be put into force?

**Mrs. Bloodworth:** I cannot answer when it comes to the acceptance of the Lortie commission recommendations. I can answer for this process.

**Senator Stanbury:** I say barring the acceptance.

**Mrs. Bloodworth:** If there was no change, I assume it would take approximately one year longer than it would now. Instead of August 1994, August 1995.

**Mr. Lesage:** If the proposed legislation is suspending the redistribution to one year from this bill receiving Royal Assent, assuming that the bill would receive Royal Assent June 15, we would start around mid June of 1993 and we would be able to run an election on the new map by December 1995.

**Senator Lewis:** It states in clause 2 that the operation of the act is suspended until one year after the date on which the act is assented to. Then it states in clause 4 that it is to be deemed to come into effect on April 27, 1992.

Is there a conflict there, because the assent is going to come long after April 27?

**Mrs. Bloodworth:** You are quite correct, it is a little confusing. Mr. Lesage has referred to the reason for the difference. The "assented to" is when the operation kicks back in. The reason for the "deeming to" come into force is so that the electoral commissions do not have to be set up and start working. If this act was not passed until the fall, it is clear that the electoral boundaries commissions would have to start. The reason for April 27, 1992 was to avoid any legal necessity to wind up the process that had started.

**Senator Lewis:** I agree with that. I wonder why they did not state that in clause 2 that it would be one year after April 27. It seems simpler.

**Senator DeWare:** It is legal jargon.

**Senator Lewis:** In clause 3 and this I do not think was in the original bill we saw, it states:

The Chief Statistician of Canada shall comply with subsection 13(1) of the Electoral Boundaries Readjust-

[Traduction]

sion d'un an assortie de 180 jours supplémentaires si des élections sont déclenchées. Toute suspension additionnelle exige que le gouvernement adopte une autre loi.

**Le sénateur Stanbury:** Indépendamment de l'acceptation des recommandations Lortie à la fin de ce délai, combien de temps sera nécessaire après le 27 avril 1993 avant qu'elles puissent entrer en vigueur?

**Mme Bloodworth:** Je ne peux vous donner aucune réponse quant à l'acceptation des recommandations Lortie. Je peux répondre seulement aux questions sur le processus.

**Le sénateur Stanbury:** J'ai dit «indépendamment de l'acceptation des recommandations.»

**Mme Bloodworth:** S'il n'y a aucun changement, je présume qu'environ un an de plus sera nécessaire. Au lieu d'août 1994, nous serions rendus en août 1995.

**M. Lesage:** Si le projet de loi suspend la redistribution jusqu'à un an après la sanction royale, qui est censée être accordée le 15 juin, le processus débiterait vers la mi-juin 1993, et nous pourrions mener des élections à l'aide de la nouvelle carte électorale en décembre 1995.

**Le sénateur Lewis:** D'après l'article 2, l'application de la loi est suspendue jusqu'à l'expiration d'une période d'un an suivant la date de la sanction royale. Le législateur dit ensuite à l'article 4 que le projet de loi est réputé entré en vigueur le 27 avril 1992.

Y a-t-il contradiction ici? La sanction n'est-elle pas censée être accordée bien après le 27 avril?

**Mme Bloodworth:** Vous avez raison, il existe une certaine confusion. M. Lesage a mentionné la raison de cette contradiction. La date de la sanction royale indique le moment où la loi est remise en application. Nous avons décidé que le projet de loi soit réputé entré en vigueur à une certaine date pour que les commissions électorales n'aient pas à être établies et à entamer leurs travaux. Si ce projet de loi n'était pas adopté avant l'automne, il est clair que les commissions de révision des limites des circonscriptions électorales devraient commencer leurs travaux. Nous avons choisi le 27 avril 1992 pour éviter d'avoir légalement à mettre fin au processus qui est déjà en marche.

**Le sénateur Lewis:** Je suis d'accord avec ça. Je me demande tout simplement pourquoi on n'a pas dit à l'article 2 que cela serait fait un an après le 27 avril. Cela aurait été plus simple.

**Le sénateur DeWare:** C'est un jargon juridique.

**Le sénateur Lewis:** Le législateur dit ce qui suit à l'article 3, et je ne crois pas que c'était dans le projet de loi initial:

Le statisticien en chef s'acquitte des obligations que lui impose le paragraphe 13(1) de la Loi sur la révision

[Text]

ment Act forthwith after the day determined under section 2. . . However, he has already done his work and filed his report.

**Mrs. Bloodworth:** Yes. He will have to do it again. The reason for that is because of the format of this act which hangs on him sending his report. That is what triggers everything.

**Senator Lewis:** Which he has done. How can he do it again?

**The Chairman:** If this act comes into being, he has not done it yet.

**Senator Lewis:** He has done it. He has filed his report in May.

**Senator Neiman:** In fact he has already complied with that section, has he not?

**Mrs. Bloodworth:** Our difficulty in writing the act is that we did not know when the act would be assented to and yet we had to make sure, legally, there was something that triggered this act to start again. We chose the triggering element in the act which is the sending of statistics. He is going to do have to do it again and he had already done it. It was easier than trying to rewrite this act.

**Senator Lewis:** I do not think what was done is correct. I think he has already filed that report. The suspension would be what follows from there. That is what has to be suspended.

**Mrs. Bloodworth:** I guess the only answer I can give is that is the reason for clause 4; that legally he will not have done it because he will never have had to do it.

**Senator Lewis:** It does not seem right to me.

**Mrs. Bloodworth:** I understand. It is not normal to write retroactive laws. The problem was that the process itself is very costly and a complex one that is all tied to a single event. If we picked another point, we would have to write legislation that says that we have deemed he has done it but he can hold it till that time and you do not have to do this despite what this clause of the act says. So rather than getting into saying, notwithstanding what this clause of the act says, you do not have to appoint the commissions, for example, within 60 days of receiving the report.

**Senator Lewis:** It seems to me that is the part that would suspend it.

**Mrs. Bloodworth:** Except that when the act was first introduced in the house that had not yet been done. We had not even received the statistics. We would not have known at what point the act was going to be passed so we picked the first one that triggers.

[Traduction]

des limites des circonscriptions électorales le plus tôt possible après le jour visé à l'article 2 mais au plus tard dix jours après. Toutefois, le statisticien a déjà fait son travail et déposé son rapport.

**Mme Bloodworth:** Oui. Il devra recommencer, parce que le libellé du projet de loi lui confère la responsabilité d'envoyer son rapport. C'est ce qui déclenche le processus.

**Le sénateur Lewis:** Il a déjà rédigé son rapport. Comment peut-il recommencer?

**Le président:** Advenant que le projet de loi entre en vigueur, le statisticien sera réputé ne pas l'avoir fait.

**Le sénateur Lewis:** Il l'a fait. Il a déposé son rapport en mai.

**Le sénateur Neiman:** De fait, il a déjà respecté cet article, n'est-ce pas?

**Mme Bloodworth:** La rédaction du projet de loi posait une difficulté, parce que nous ne savions pas quand elle recevrait la sanction royale, mais nous devons nous assurer, légalement, qu'il y avait un événement remettant la loi en application. Nous avons choisi de décider qu'il s'agirait de l'envoi des statistiques. Le statisticien devra recommencer son travail puisqu'il l'a déjà fait. C'était plus facile que d'essayer de réécrire le projet de loi.

**Le sénateur Lewis:** À mon avis, ce n'était pas une bonne idée. Je crois qu'il a déjà déposé son rapport. La suspension suivrait. C'est ce qui devrait être suspendu.

**Mme Bloodworth:** Voilà la raison d'être de l'article 4, à mon avis; aux yeux de la loi, il ne l'aura jamais fait parce qu'il n'aura jamais eu à le faire.

**Le sénateur Lewis:** Ça ne me semble pas convenable.

**Mme Bloodworth:** Je comprends. Ce n'est pas normal d'écrire des lois rétroactives. Le problème, c'est que le processus lui-même est très coûteux et complexe et qu'il est entièrement lié à un seul événement. Si nous avions choisi un autre point, il aurait fallu rédiger un texte législatif énonçant qu'il est réputé l'avoir fait mais qu'il peut le retenir jusqu'au moment voulu, et qu'on n'a pas à le faire malgré ce qu'en dit le projet de loi. Donc, on ne dira plus: «Indépendamment du présent article»; on n'a pas à constituer les commissions, par exemple, dans les 60 jours suivant la réception du rapport.

**Le sénateur Lewis:** Il me semble que c'est à cause de cette partie précisément que la suspension est en vigueur.

**Mme Bloodworth:** Sauf que lorsque la loi a été présentée pour la première fois à la Chambre des communes, le rapport n'avait pas encore été rédigé. Nous n'avions même pas reçu les statistiques. Nous ne savions pas à quel moment la loi allait être adoptée; nous avons donc choisi le premier événement déclencheur.



[Text]

**Senator Lewis:** I just hope someone does not raise it. I cannot see who would or why, but it does not seem right to me. It is almost like if there was a provision in some act saying that upon a certain thing happening, someone would be committed to jail for five years. So that order is made, he is committed to jail, but after that you come along and say that that act is now suspended. He is left in limbo. He is in jail.

**Senator Stanbury:** If he is deemed not to be in jail, how can you pardon him and get him out?

The legal question is how long can Parliament suspend the terms requiring the process to start after the decennial census? Is there a legal limit? If so, where is it? Is it two, five, 10, 50 years?

**Mrs. Bloodworth:** In my view it is clearly not 50 because that is after the next decennial census. As I said earlier, in my view the outside limit would have to be ten years, but I think practically you would hit a limit before that at some point. I do not know the answer.

**Senator Stanbury:** Is Parliament able to do that time after time for ten years or for nine and a half years or for eight years, which would still allow the time for it to be processed but not get it into place before the next election, and therefore avoid the application of the Constitution?

**Mrs. Bloodworth:** I do not think they can avoid the application of the Constitution. If we attempt to suspend it beyond the next decennial census, as the effect of the 1942 provision could have been, then they have to amend the Constitution. But as long as they are just suspending the how of it, they are okay. I agree with you, at some point those lines would cross, the how and the what. I do not think this act does it, but I cannot give you a definitive answer on what the outer limit is except that after the next decennial census, they have a problem.

**Senator Stanbury:** There may be a certain sense of proprietorship in that opinion.

**Senator Neiman:** Hopefully when we have a new bill, that could be taken care of. They are going to make some time frames tighter. They could tighten that up too. These are things we have to look at when this new bill is being studied.

**Senator Stanbury:** One of our responsibilities is to put all this on the record so that when we are dealing with a piece of legislation which fixes it up, we see what we were concerned about.

**The Chairman:** It is good to get those various matters of concern on the record.

[Traduction]

**Le sénateur Lewis:** J'espère seulement que personne ne le mentionnera. Je ne vois pas qui, ni pourquoi, mais, à mon avis, ça ne marche pas. C'est presque comme si une loi énonçait que, si une certaine condition se réalise, une personne doit être emprisonnée pour cinq ans. L'ordonnance est donc déliivrée, le contrevenant va en prison, mais on revient ensuite pour dire que la loi est suspendue. La personne reste sous les verrous. Elle est en prison.

**Le sénateur Stanbury:** S'il est réputé ne pas être en prison, comment l'absoudre et le faire sortir de prison?

Légalement, on se demande pendant combien de temps le Parlement peut maintenir la suspension pour que le processus commence après le recensement décennal? D'après la loi, existe-t-il une limite? Quelle est-elle? Deux, cinq, dix ou cinquante ans?

**Mme Bloodworth:** À mon avis, certainement pas 50 ans parce que ce serait après le recensement décennal. Comme je l'ai déjà dit, la limite ne peut dépasser dix ans, mais je pense que, d'un point de vue pratique, on l'atteint avant la fin de la décennie. Je ne connais pas la réponse.

**Le sénateur Stanbury:** Le Parlement est-il en mesure de le faire pendant dix ans, neuf ans et demi ou huit ans, ce qui laisserait le temps au statisticien en chef de rédiger son rapport sans que rien ne soit mis en oeuvre avant la prochaine élection? Ainsi, on éviterait de se conformer à la Constitution.

**Mme Bloodworth:** Je ne pense pas qu'on puisse éviter de se conformer à la Constitution. Si nous essayons de maintenir la suspension au-delà du recensement décennal suivant, comme cela aurait pu arriver avec les dispositions de 1942, on devrait alors modifier la Constitution. Toutefois, du moment qu'on ne s'attache qu'à la manière de procéder, ça va. J'en conviens avec vous, d'une certaine façon, les questions de la marche à suivre et du travail à effectuer se chevauchent. Je ne pense pas que le projet de loi le fasse, mais je ne peux pas donner une réponse ferme sur la limite, sauf que si la suspension se prolonge après le recensement décennal suivant, on aura un problème.

**Le sénateur Stanbury:** Ce point de vue dénote peut être un certain sens de la propriété.

**Le sénateur Neiman:** Heureusement, lorsque nous aurons le nouveau projet de loi, il sera possible de traiter la question. On va imposer des délais plus stricts. On pourrait également être plus sévère là-dessus. Il faudra examiner certaines de ces choses lorsque nous examinerons ce nouveau projet de loi.

**Le sénateur Stanbury:** Notre responsabilité est notamment de rassembler tous ces éléments pour le compte-rendu de sorte, que lorsque nous discuterons d'une mesure législative sur la question, nous pourrions repérer ce qui nous inquiétait.

**Le président:** Il serait bon de verser ces différents points de préoccupation au compte-rendu.

*[Text]*

Honourable senators, what is your wish with respect to Bill C-67?

**Senator Stanbury:** The suggestion made in debate in the Senate was that we would have an opinion from Mr. Audcent or from the Senate's legal officers on the constitutional problem. We can frame some questions that can be put to the legal officers.

**The Chairman:** Before Mr. Bélisle took his leave of absence from us he contacted Graham Eglington, who has done considerable work. Mr. Eglington is available next or we could go to Mr. Audcent right away.

**Senator Stanbury:** There is no reason why we cannot go to Mr. Audcent.

**The Chairman:** As opposed to trying to frame questions, what if we gave Mr. Audcent the "blues" of this hearing? Would that not raise every conceivable question?

**Senator Stanbury:** I think it would raise most of them, but we could get Molly's help in putting together some questions.

**The Chairman:** Sure, and anything else anyone has. Make sure that Molly and/or our new clerk, Serge Pelletier, has them and we will contact Mr. Audcent right away.

**Senator Stanbury:** It will be most useful to hear from Mr. Eglington because we will then have a non-government view of the situation.

**The Chairman:** We will adjourn.

The committee adjourned.

*[Traduction]*

Mesdames et messieurs les sénateurs, qu'attendez-vous du projet de loi C-67?

**Le sénateur Stanbury:** Au cours des délibérations du Sénat, nous avons suggéré d'entendre le point de vue de M. Audcent ou des conseillers juridiques du Sénat sur les problèmes constitutionnels. Nous pouvons rédiger certaines questions que nous poserons aux conseillers juridiques.

**Le président:** Avant son congé, M. Bélisle a contacté M. Graham Eglington, qui a effectué un travail considérable. M. Eglington est la prochaine personne disponible; nous pourrions aussi nous adresser tout de suite à M. Audcent.

**Le sénateur Stanbury:** Il n'y a aucune raison de ne pas passer tout de suite à M. Audcent.

**Le président:** Au lieu de rédiger des questions, pourquoi ne pas donner à M. Audcent, les «bleus» de cette audience? N'y trouverait-on pas toutes les questions possibles?

**Le sénateur Stanbury:** Je pense qu'on y trouverait la plupart d'entre elles, mais nous pourrions obtenir l'aide de Molly pour mettre en ordre certaines questions.

**Le président:** Bien sûr, et n'importe quelle autre question que quiconque pourrait avoir. Assurez-vous que Molly, ou notre nouveau greffier, Serge Pelletier, a tout cela en main, et nous allons appeler M. Audcent immédiatement.

**Le sénateur Stanbury:** Il serait très utile d'entendre M. Eglington parce que nous aurions ainsi un point de vue extérieur au gouvernement.

**Le président:** Nous levons la séance.

La séance est levée











---

*From Elections Canada:*

Mr. Carol Lesage, Assistant Director, Electoral Boundaries.

*D'Élection Canada:*

M. Carol Lesage, directeur-adjoint, délimitations électorales.

*From the Department of Justice:*

Mr. Lou Davis, Senior Counsel, Constitutional and International Law.

*Du ministère de la Justice:*

M. Lou Davis, avocat-conseil, Section du droit constitutionnel et international.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From the Department of National Defence:*

Captain Fred Blair, Deputy Judge Advocate General  
—Litigation;  
Colonel R. H. McDonald, Deputy Judge Advocate General  
—Legislation.

### *From the Canadian Association of Japanese Auto Dealers:*

Mr. Brian Caldwell, Executive Director;  
Mr. Michael B. Edmonds, Director—Public Affairs.

### *From STOP Inc.:*

Mr. Bruce Walker, Research Director.

### *From the Canada Safety Council:*

Mr. Jack A. Smith, General Manager, Programs;  
Mr. Raynald Marchand, Chief, Traffic, Safety and Training.

### *From the Association of International Automobile Manufacturers of Canada:*

Mr. William Collins, Assistant Manager of Government  
Affairs/Legal Affairs—Suzuki Canada;  
Mr. Adrian Bradford, Associate Executive Director  
(AIAMC);  
Mr. William Casey, MP.

### *From the Privy Council Office:*

Mrs. Ann Margaret Bloodworth, Assistant Secretary to the  
Cabinet (Legislation and House Planning).

### *Du ministère de la Défense nationale:*

Capitaine Fred Blair, juge-avocat général adjoint—litigation;  
Colonel R. H. McDonald, juge-avocat général adjoint—législation.

### *De l'Association canadienne des concessionnaires d'automobiles japonaises:*

M. Brian B. Caldwell, directeur exécutif;  
M. Michael B. Edmonds, directeur des affaires publiques.

### *De STOP Inc.:*

M. Bruce Walker, directeur de la recherche.

### *Du Conseil canadien de la sécurité:*

M. Jack A. Smith, gérant général, programmes;  
M. Raynald Marchand, chef, sécurité et formation.

### *De l'Association des fabricants internationaux d'automobiles du Canada:*

M. William Collins, assistant-gérant—affaires gouvernementales et légales—Suzuki Canada;  
M. Adrian Bradford, directeur exécutif associé (AFIAC);  
M. William Casey, député.

### *Du Bureau du Conseil privé:*

Mme Ann Margaret Bloodworth, secrétaire-adjointe du  
Cabinet—législation et planification parlementaire.

*(Continued on previous page)*

*(Suite à la page précédente)*



Third Session  
Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la  
trente-quatrième législature, 1991-1992

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

## Legal and Constitutional Affairs

## Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable NATHAN NURGITZ

*Président:*  
L'honorable NATHAN NURGITZ

Wednesday, June 3, 1992

Le mercredi 3 juin 1992

Issue No. 19

Fascicule n° 19

**First Proceedings on:**

**Premier fascicule concernant:**

Bill C-36, An Act respecting corrections and the  
conditional release and detention of offenders and to  
establish the office of Correctional Investigator

Projet de loi C-36, Loi régissant le système  
correctionnel, la mise en liberté sous condition et  
le maintien en incarcération, et portant création du  
bureau de l'enquêteur correctionnel

WITNESSES:

(see back cover)

TÉMOINS:

(voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Nathan Nurgitz, *Chairman*

The Honourable Richard J. Stanbury, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Berntson	Hastings
Beaudoin	Keon
Bonnell	Lewis
DeWare	*Murray
Di Nino	(or Lynch-Staunton)
Doyle	Neiman

\*Frith (or Molgat)

\**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable Nathan Nurgitz

*Vice-président:* L'honorable Richard J. Stanbury

et

Les honorables sénateurs:

Berntson	Hastings
Beaudoin	Keon
Bonnell	Lewis
DeWare	*Murray
Di Nino	(ou Lynch-Staunton)
Doyle	Neiman

\*Frith (ou Molgat)

\**Membres d'office*

(Quorum 4)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate*, Tuesday, June 2, 1992:

"Resuming the debate on the motion of the Honourable Senator Di Nino, seconded by the Honourable Senator Oliver, for the second reading of Bill C-36, An Act respecting corrections and the conditional release and detention of offenders and to establish the office of Correctional Investigator.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Di Nino moved, seconded by the Honourable Senator Doyle, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 2 juin 1992:

«Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Di Nino, appuyée par l'honorable sénateur Oliver, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-36, Loi régissant le système correctionnel, la mise en liberté sous condition et le maintien en incarcération, et portant création du bureau de l'enquêteur correctionnel.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Di Nino propose, appuyé par l'honorable sénateur Doyle, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Gordon Barnhart

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, JUNE 3, 1992  
(23)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day in Room 356-S, at 4:05 p.m., the Vice-Chairman, the Honourable Senator Stanbury, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Berntson, Beaudoin, DeWare, Di Nino, Doyle, Hastings, Neiman, Nurgitz and Stanbury. (9)

*Other Senator present:* The Honourable Senator Cools.

*In attendance:* From the Research Branch, Library of Parliament: Ms. Mollie Dunsmuir, Research Officer.

*Also in attendance:* The official Reporters of the Senate.

*Witnesses:*

*From the Department of the Solicitor General:*

Mr. Joseph S. Stanford, Deputy Solicitor General.

*From the National Parole Board:*

Mr. Fred Gibson, Chairman.

*From the Correctional Service of Canada:*

Mr. Ole Ingstrup, Chairman.

*From the Office of the Correctional Investigator of Canada:*

Mr. Ron L. Stewart, Correctional Investigator.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated June 2, 1992, considered Bill C-36, An Act respecting corrections and the conditional release and detention of offenders and to establish the office of Correctional Investigator.

The Deputy Solicitor General, Mr. Joseph S. Stanford, made a statement and, with the witnesses, answered questions.

*It was agreed,—*That the Committee meet Thursday, June 4, 1992 at 9:30 a.m. to further consider Bill C-36, An Act respecting corrections and the conditional release and detention of offenders and to establish the office of Correctional Investigator, and that Mr. Joseph S. Stanford, Deputy Solicitor General, Mr. Fred Gibson, Chairman, National Parole Board and Mr. Ron L. Stewart, Correctional Investigator, be invited to attend as witnesses.

*It was agreed,—*That the Committee meet Wednesday, June 10, 1992, at 4:00 p.m., to further consider Bill C-36.

The Committee ordered,—That the correspondence, related to the incident at Prince Albert Penitentiary, between the Office of Mr. Ole Ingstrup, Chairman, Correctional Service of Canada and Mr. Ron L. Stewart, Correctional Investigator,

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 3 JUIN 1992  
(23)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui dans la salle 356-S à 16 h 05 sous la présidence de l'honorable sénateur Nurgitz (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Bernston, Beaudoin, DeWare, Di Nino, Doyle, Hastings, Neiman, Nurgitz et Stanbury. (9)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Cools.

*Présent:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: M<sup>me</sup> Mollie Dunsmuir, attachée de recherche.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:*

*Du ministère du Solliciteur général:*

M. Joseph S. Stanford, solliciteur général adjoint.

*De la Commission nationale des libérations conditionnelles:*

M. Fred Gibson, président.

*Du Service correctionnel du Canada:*

M. Ole Ingstrup, commissaire.

*Du Bureau de l'enquêteur correctionnel du Canada:*

M. Ron L. Stewart, enquêteur correctionnel.

Le Comité, conformément à son ordre de renvoi du 2 juin 1992, étudie le projet de loi C-36, Loi régissant le système correctionnel, la mise en liberté sous condition et le maintien en incarcération, et portant création du Bureau de l'enquêteur correctionnel.

Le solliciteur général adjoint, M. Joseph S. Stanford, fait une déclaration et, avec le témoin, répond aux questions.

*Il est convenu,—*Que le Comité se réunisse le jeudi 4 juin 1992 à 9 h 30, pour étudier plus à fond le projet de loi C-36, Loi régissant le système correctionnel, la mise en liberté sous condition et le maintien en incarcération, et portant création du Bureau de l'enquêteur correctionnel et que M. Joseph S. Stanford, solliciteur général adjoint, M. Fred Gibson, président, Commission nationale des libérations conditionnelles et M. Ron L. Stewart, enquêteur correctionnel, soient invités à comparaître comme témoins.

*Il est convenu,—*Que le Comité se réunisse le mercredi 10 juin 1992, à 16 heures, pour étudier plus en profondeur le projet de loi C-36.

Le Comité ordonne,—Que la correspondance, relative à l'incident du pénitencier de Prince Albert, entre le Bureau de M. Ole Ingstrup, commissaire, Service correctionnel du Canada, y compris les pièces jointes, soit déposée auprès du

Correctional Services Canada, including enclosures, be deposited with the Clerk of the Committee for distribution to all members of the Committee.

The Committee ordered,—That statistics concerning the number of prisoners for life transferred from federal to provincial penitentiaries be made available to the members of the Committee through the Clerk.

At 5:56 p.m., the Committee adjourned until Thursday, June 4, 1992 at 9:30 a.m.

*ATTEST:*

greffier du Comité pour distribution à tous les membres du Comité.

Le Comité ordonne,—Que les statistiques concernant le nombre de prisonniers condamnés à vie transférés de pénitenciers fédéraux à des pénitenciers provinciaux soient communiquées aux membres du Comité par le canal du greffier.

À 17 h 56, le Comité s'ajourne au jeudi 4 juin 1992 à 9 h 30.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier adjoint du Comité*

Serge Pelletier

*Acting Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, June 3, 1992

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-36, respecting corrections and the conditional release and detention of offenders and to establish the office of Correctional Investigator, met this day at 4 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Nathan Nurgitz** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** We will now commence consideration of Bill C-36, an act respecting corrections and the conditional release and detention of offenders and to establish the office of Correctional Investigator.

We have four witnesses today: Mr. Joseph Stanford, Deputy Solicitor General; Mr. Ole Ingstrup, Commissioner, Correctional Service of Canada; Mr. Fred Gibson, who in his other life was the deputy solicitor general and has appeared before this committee, but today is here as the Chairman of the National Parole Board; and Mr. Ron Stewart, Correctional Investigator.

Will someone be presenting a statement?

**Mr. Joseph Stanford, Deputy Solicitor General:** I have a few opening remarks.

**The Chairman:** Please proceed, then.

**Mr. Stanford:** Thank you. I express my regrets for the minister, the Honourable Doug Lewis, who is unable to be with you today. He is out of the city.

Mr. Lewis is very much looking forward to the deliberations of the Senate on this important piece of legislation. My colleagues and I will provide to you whatever information and assistance we can.

Bill C-36 is the first comprehensive reform of correction law in many years. It is the culmination of the process that has gone on for several years, most recently in the form of the report of the sentencing commission; the report of the House of Commons standing committee headed by Mr. Daubney; the government's green paper on directions for reform, a very long and thorough consultative process on that document; and then the deliberations of the House of Commons on this bill.

The government had two strategic objectives in bringing forward this legislation. The first was to bring corrections leg-

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 3 juin 1992

[Traduction]

Le Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 heures pour examiner le projet de loi C-36 concernant le système correctionnel, la mise en liberté sous condition et le maintien en incarcération, et portant création du bureau de l'enquêteur correctionnel.

**Le sénateur Nathan Nurgitz** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Nous allons maintenant commencer à examiner le projet de loi C-36, Loi régissant le système correctionnel, la mise en liberté sous condition et le maintien en incarcération, et portant création du bureau de l'enquêteur correctionnel.

Nous entendrons quatre témoins aujourd'hui: M. Joseph Stanford, Solliciteur général adjoint; M. Ole Ingstrup, Commissaire, Service correctionnel du Canada; M. Fred Gibson qui, dans une autre vie, a été Solliciteur général adjoint et a témoigné devant ce comité, et qui, aujourd'hui, témoigne devant nous en qualité de Président de la Commission nationale des libérations conditionnelles; M. Ron Stewart, Enquêteur correctionnel.

Quelqu'un désire-t-il faire une déclaration préliminaire?

**M. Joseph Stanford, Solliciteur général adjoint:** J'aimerais en effet faire quelques observations préliminaires.

**Le président:** Je vous en prie, faites.

**M. Stanford:** Merci. Permettez-moi de vous exprimer les regrets du ministre, l'honorable Doug Lewis, qui, en raison de déplacements hors de la ville, n'a pu se joindre à vous aujourd'hui.

M. Lewis attend beaucoup des délibérations du Sénat sur cet important morceau de législation. Mes collègues et moi nous ferons un plaisir de vous fournir à ce sujet toute l'information et l'aide que nous pourrons.

Le projet de loi C-36 est le premier projet de réforme en profondeur du système correctionnel depuis plusieurs années. Il est l'aboutissement d'un processus qui se déroule depuis plusieurs années et qui, successivement, a donné lieu au rapport de la commission sur la détermination de la peine, au rapport du Comité permanent de la Chambre des communes présidé par M. Daubney, au livre vert du gouvernement sur les orientations de la réforme, fruit d'une consultation très longue et très approfondie au sujet de ce document, et, enfin, aux délibérations de la Chambre des communes sur le présent projet de loi.

En mettant ce projet législatif de l'avant, le gouvernement avait un double objectif. Premièrement, rendre la législation

[Text]

isolation into conformity with the charter. The second was to redirect corrections resources towards those who most need them—offenders who represent the greatest degree of risk to society.

The bill has in earlier stages been extensively reviewed by a wide range of interested individuals and groups and at committee and report stage in the House of Commons, benefitted from a number of amendments from both government and opposition members.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Stanford. We will start today with Senator Hastings.

**Senator Hastings:** You might enlighten us with any plans you have with respect to the discussion of this bill. For example, do you plan to visit a penitentiary? Have any inmate groups expressed an interest to present their views?

**The Chairman:** No inmate groups have expressed an interest to express their views.

**Senator Hastings:** Have they been asked?

**The Chairman:** We have not asked any inmate groups if they wished to express their views, but none have indicated to us any desire to do so.

We have no fixed idea—at least certainly in terms of discussions between some of us on the steering committee—at present. We were looking for a lead from you. I thought we would commence with the kind of talent that we have up here today. If committee members so wish, we can have this group back, with the exception of Mr. Ingstrup, who is not available tomorrow morning from 9:30 until 11:00, which is our time slot.

Next week, with the exception of Monday, which is committed to other work; and Tuesday, which I have committed to Senator Hastings, would not be good days for consideration of this matter, but we could have further consideration of it next Wednesday. That is a tentative plan.

**Senator Hastings:** Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Stanford, your opening remarks reminded me of 1986, when the colleague on your right brought forward Bills C-67 and C-68. The buzz word at that time was fast-tracking. You were to fast-track the inmates that were not a problem and we were to concentrate on the inmates that represented a risk to

[Traduction]

sur le système correctionnel conforme aux prescriptions de la charte. Deuxièmement, réorienter l'affectation des ressources correctionnelles vers ceux qui en ont le plus besoin—les délinquants qui font peser les risques les plus lourds sur la société.

Dans les étapes antérieures de son élaboration, le projet de loi a été examiné en profondeur par une vaste gamme de particuliers, groupes et, à l'étape de l'étude en comités et du rapport à la Chambre des communes, a fait l'objet de nombreux amendements à la demande tant du gouvernement que de l'opposition.

**Le président:** M. Stanford, je vous remercie. Nous commencerons aujourd'hui avec le sénateur Hastings.

**Le sénateur Hastings:** Il ne manquerait pas d'être éclairant pour nous de savoir ce que, le cas échéant, vous projetez de faire en ce qui concerne l'examen du projet de loi. Par exemple, prévoyez-vous une visite de pénitencier? Certains groupes de détenus ont-ils manifesté le désir d'exprimer leurs points de vue?

**Le président:** Aucun groupe de détenus n'a exprimé le désir de se faire entendre.

**Le sénateur Hastings:** Leur en a-t-on offert la possibilité?

**Le président:** Nous n'avons demandé à aucun groupe de détenus s'il souhaitait exprimer ses vues, mais aucun ne nous a non plus laissé entendre qu'il le souhaitait.

Nous n'avons aucune idée arrêtée sur la question pour le moment—c'est en tout cas ce qui ressort des échanges qui ont eu lieu entre certains membres de notre comité. Nous espérons que vous nous mettriez sur une piste. Je pensais que nous commencerions par faire appel aux lumières des gens qui sont ici aujourd'hui. Si les membres du comité le désirent, nous pouvons demander à ce groupe, à l'exception de M. Ingstrup, qui ne peut se rendre disponible entre 9 h 30 et 11 heures, moment de la matinée où notre réunion doit avoir lieu, d'être avec nous également demain.

La semaine prochaine, si nous écartons le lundi, qui est réservé à d'autres travaux, et le mardi, que j'ai réservé pour le sénateur Hastings—et qui, par conséquent, ne seraient pas propices à l'examen des questions qui nous intéressent ici—nous pourrions reprendre nos délibérations le mercredi. C'est du moins provisoirement la date que nous pourrions nous fixer.

**Le sénateur Hastings:** Je vous remercie monsieur le président.

M. Stanford, vos remarques préliminaires ont ravivé dans mon esprit certains souvenirs de 1986, c'est-à-dire de cette époque où votre collègue de droite a présenté les projets de loi C-67 et C-68. Le principal objectif de l'époque était la célérité. Vous proposiez d'expédier avec célérité les détenus qui ne



[Text]

society. That is six years ago and we have not done much. But we will have a try at it again, I gather, from your opening remarks with respect to one of the reasons for this bill.

The bill is "to establish the office of Correctional Investigator". Would the Correctional Investigator indicate when the Office of Correctional Investigator was established?

**Mr. Ron L. Stewart, Correctional Investigator:** It was established in 1973.

**Senator Hastings:** By Order in Council?

**Mr. Stewart:** I was not with the office at that time, but I understand that because of the very serious rioting in the early seventies, one of the recommendations from the Swackhamer Committee was to set up an independent body or person to listen to the grievances of inmates. That was one of the major complaints. That was done. The Office of the Correctional Investigator was established by Order in Council with a view to looking at it again in two years. It was set up as a private project.

**Senator Hastings:** If my memory is correct, I think the Solicitor General at the time wanted to establish the Office of Correctional Investigator, but did not wish to take the time that would be involved with a bill.

**Mr. Stewart:** Right.

**Senator Hastings:** An act sometimes takes two years to be proclaimed. He wanted it done quickly, so he pursued it by way of Order in Council. The office has been established since 1973.

**Mr. Stewart:** That is right, sir.

**Senator Hastings:** How long have you been the Correctional Investigator?

**Mr. Stewart:** Since November 1977.

**Senator Hastings:** And your term is for how long?

**Mr. Stewart:** My term is at pleasure.

**Senator Hastings:** And how many employees do you have?

**Mr. Stewart:** When I first came into the office we had five; we now have 16, including myself.

**Senator Hastings:** Are you divided into regions or do you operate from Ottawa?

**Mr. Stewart:** No. We have one office in Ottawa. We go out from our central office to visit the five regions.

[Traduction]

posaient pas de problème pour vous concentrer sur ceux qui posaient un risque sérieux pour la société. Il y a maintenant six ans de cela et nous n'avons guère fait de progrès. Mais nous aurons de nouveau la possibilité de nous attaquer à ce problème si je me fie aux objectifs du présent projet de loi tels que vous les avez énoncés dans votre déclaration préliminaire.

Le projet de loi «porte création du bureau de l'enquêteur correctionnel». L'enquêteur correctionnel aurait-il l'obligeance de nous dire quand le bureau de l'enquêteur correctionnel a été établi?

**M. Ron L. Stewart, enquêteur correctionnel:** Il a été établi en 1973.

**Le sénateur Hastings:** Par décret?

**M. Stewart:** Je n'en faisais pas partie à ce moment-là, mais je crois savoir que, en raison des graves émeutes survenues au cours des années soixante-dix, une des recommandations du Comité Swackhamer avait été que l'on crée un organe indépendant ou une fonction dont le titulaire serait chargé d'écouter les griefs des détenus. C'était là l'une des principales revendications et on s'est attaché à la satisfaire. Le bureau de l'enquêteur correctionnel a été établi par un décret assorti d'une clause de réexamen deux ans plus tard. Sa création était l'objet d'une initiative privée.

**Le sénateur Hastings:** Si ma mémoire est exacte, je crois me souvenir que le solliciteur général de l'époque souhaitait la création du bureau de l'enquêteur correctionnel, mais ne voulait pas y consacrer le temps qu'aurait nécessité un projet de loi.

**M. Stewart:** Cela est exact.

**Le sénateur Hastings:** Une loi met parfois deux ans avant d'être proclamée. Or, comme il voulait faire vite, il a emprunté la voie du décret. Le bureau, donc, a été établi en 1973?

**M. Stewart:** C'est bien cela.

**Le sénateur Hastings:** Depuis combien de temps exercez-vous les fonctions d'enquêteur correctionnel?

**M. Stewart:** Depuis novembre 1977.

**Le sénateur Hastings:** Et votre mandat est de quelle durée?

**M. Stewart:** Il est renouvelable à volonté.

**Le sénateur Hastings:** Et combien de subalternes avez-vous?

**M. Stewart:** Lorsque je suis arrivé, j'en avais cinq; nous sommes maintenant seize personnes, y compris moi-même.

**Le sénateur Hastings:** Votre bureau a-t-il des antennes régionales ou, au contraire, est-il centralisé à Ottawa?

**M. Stewart:** Nous avons un bureau à Ottawa qui dessert les cinq régions.

[Text]

**Senator Hastings:** One of the suggested amendments I had for the bill authorizes the Commissioner to carry on an investigation with respect to the death of an inmate or an injury to an inmate. It is clause 19.

It was my view that it should be amended and that the office of the Correctional Investigator should be given the authority to inquire into the death or injury of an inmate and clause 19(2) would look after all other matters, which would be handled by the Commissioner.

The response to that was that there had to be great secrecy with respect to investigations. I should like to ask you: When you conduct your investigations are they not conducted in a discreet and practical manner?

**Mr. Stewart:** Yes they are.

**Senator Hastings:** There is complete secrecy with respect to your inquiry?

**Mr. Stewart:** That is up to me. Most of them are held in an in-camera-type setting and we do not invite the press in.

**Senator Hastings:** No. And you operate at arms length from the Correctional Service of Canada under the National Parole Board?

**Mr. Stewart:** I certainly try to.

**Senator Hastings:** You try to, but do you?

**Mr. Stewart:** I think we do, yes.

**Senator Hastings:** And under the present circumstances, who can authorize an inquiry? You can authorize it, can you?

**Mr. Stewart:** I can initiate one; I can be asked by the solicitor general to commence an investigation; or anyone can do it on an inmate; or anyone can do it on behalf of an inmate.

**Senator Hastings:** They can ask you?

**Mr. Stewart:** They can ask me, yes.

**Senator Hastings:** You have the final say?

**Mr. Stewart:** That is right.

**Senator Hastings:** Under the bill, are your powers with respect to initiating an investigation broadened?

**Mr. Stewart:** Not really, no.

**Senator Hastings:** You have authorization to call subpoena witnesses?

**Mr. Stewart:** Under the Inquiries Act, yes.

[Traduction]

**Le sénateur Hastings:** L'une des suggestions d'amendement du projet de loi que j'avais autoriserait le commissaire à mener une enquête lorsqu'un détenu décède ou est victime de blessures graves. C'est l'article 19.

À mon avis, cette disposition aurait dû être amendée et on aurait dû confier au bureau de l'enquêteur correctionnel le pouvoir d'enquêter sur la mort ou les blessures d'un détenu alors que le paragraphe 19 (2) s'appliquerait à toutes les autres questions relevant du commissaire.

On avait répondu que les enquêtes devaient avoir lieu dans le plus grand secret. J'aimerais vous demander: vos enquêtes sont-elles, oui ou non, menées avec réalisme et discrétion?

**M. Stewart:** Oui, en effet.

**Le sénateur Hastings:** Vos enquêtes se déroulent-elles entièrement sous le couvert du secret?

**M. Stewart:** Cela dépend de moi. La plupart d'entre elles se déroulent à huis clos et nous n'invitons pas les journalistes à y prendre part.

**Le sénateur Hastings:** Soit. Et vous procédez sous l'égide de la Commission nationale des libérations conditionnelles et en toute indépendance à l'égard du Service correctionnel du Canada?

**M. Stewart:** C'est certainement là ce que nous essayons de faire.

**Le sénateur Hastings:** C'est là ce que vous essayez de faire ou ce que vous faites?

**M. Stewart:** C'est, je crois, ce que nous faisons.

**Le sénateur Hastings:** Et, dans l'état actuel des choses, qui peut autoriser une enquête? Cela relève de vos pouvoirs, non?

**M. Stewart:** Je peux en ordonner la tenue de ma propre initiative ou à la demande du solliciteur général; n'importe qui peut enquêter sur un détenu ou faire une enquête en son nom.

**Le sénateur Hastings:** On peut vous demander d'en mener une?

**M. Stewart:** Cela est possible, oui.

**Le sénateur Hastings:** Mais la décision finale relève de vous?

**M. Stewart:** Exact.

**Le sénateur Hastings:** Est-ce que le projet de loi élargit vos pouvoirs en ce qui concerne l'initiative de mener des enquêtes?

**M. Stewart:** Non, pas vraiment.

**Le sénateur Hastings:** Vous avez le pouvoir d'assigner des témoins?

**M. Stewart:** En vertu de la Loi sur les enquêtes, oui.



[Text]

**Senator Hastings:** And you can take evidence under oath?

**Mr. Stewart:** That is right; and we have done so in the past.

**Senator Hastings:** Have you had occasion to have legal counsel present when you are investigating?

**Mr. Stewart:** Yes we have.

**Senator Hastings:** You had occasion to read the report of the inquiry committee with respect to the incident at the Saskatchewan Penitentiary in March 21, 1991, and you expressed four grave concerns with respect to that report to the Commissioner. Would you explain the four concerns that you had?

**Mr. Stewart:** On August 7, 1991, I wrote to the Commissioner, Mr. Ingstrup, and detailed four areas that we asked for further comment on.

The first decision was to use drugs as an item of negotiation. We talked about the current policy of no deals.

The second area concerned the availability of audio visual surveillance devices. Apparently the R.C.M.P. and other police force have equipment like that and we wondered why that had not been called into play at the Saskatchewan Penitentiary at that time.

Our third topic concerned the difficulties associated with integrating protective custody offenders into the population at Saskatchewan Penitentiary, due to the presence of an increasing number of hard core maximum security inmates.

The fourth concerned the availability of information on one of the hostage-takers.

**Senator Hastings:** MacDonald?

**Mr. Stewart:** Yes, MacDonald's previous hostage-taking at Dorchester Institution. We wondered why that information was not available in case it could shed some light during the negotiations. Those are the four areas.

**Senator Hastings:** The first one you indicated was the use of drugs as a negotiating tool or instrument. You also indicated that it was the officials at Saskatchewan Penitentiary that gave consideration to the use of drugs in advance of ever being asked for drugs by the hostage-takers.

**Mr. Stewart:** Yes. That was part of the letter that I sent to the Commissioner.

[Traduction]

**Le sénateur Hastings:** Et vous pouvez prendre des témoignages sous serment?

**M. Stewart:** Oui, et nous l'avons fait dans le passé.

**Le sénateur Hastings:** Est-il arrivé que des avocats aient été présents au moment des interrogatoires?

**M. Stewart:** Oui, cela s'est produit.

**Le sénateur Hastings:** Lorsque vous avez pris connaissance du rapport concernant l'enquête sur l'incident survenu au Pénitencier de la Saskatchewan le 21 mars 1991, vous avez exprimé au commissaire de graves réserves sur quatre points particuliers. Pourriez-vous nous rappeler quelles étaient ces réserves?

**M. Stewart:** Le 7 août 1991, j'ai écrit au commissaire, M. Ingstrup, pour lui faire part de quatre sujets sur lesquels nous souhaitions obtenir de plus amples observations.

Le premier concernait la décision d'utiliser des stupéfiants comme élément de négociation. Nous avons rappelé l'interdiction en vigueur concernant les marchandages.

Le deuxième concernait le fait que, puisque la GRC et l'autre corps de police possédaient des moyens de surveillance audio-visuels, nous nous demandions pourquoi, dans les circonstances qui ont entouré cet incident survenu au pénitencier de la Saskatchewan, on n'avait pas jugé utile d'y recourir.

Le troisième point avait trait aux difficultés d'intégrer les détenus en isolement protecteur à la population carcérale du pénitencier de la Saskatchewan en raison de la présence d'un nombre de plus en plus grand de détenus en conditions de sécurité maximale jugés irréductibles.

Le quatrième point avait trait à l'absence de certaines informations en ce qui concerne l'un des auteurs de la prise d'otages.

**Le sénateur Hastings:** Le dénommé MacDonald?

**M. Stewart:** Oui, et nous nous inquiétions du fait que l'on avait omis de mentionner un renseignement qui était peut-être susceptible de jeter un jour nouveau sur les négociations qui s'engageaient, soit que ce même détenu avait déjà pris part à une précédente prise d'otages au pénitencier de Dorchester. Voilà les quatre points que nous avons soulevés.

**Le sénateur Hastings:** Le premier point que vous avez mentionné avait trait à l'usage de stupéfiants comme élément de négociation. Vous aviez également indiqué que la direction du pénitencier de Dorchester avait songé à la possibilité de se servir de stupéfiants comme monnaie d'échange avant même que les auteurs de la prise d'otages ne leur en fassent la demande.

**M. Stewart:** Oui. Je disais cela dans la lettre que j'ai fait parvenir au commissaire.

[Text]

If I could just read from it, it states:

With respect to the timing of the decision, it appears that a review of the Chronology section of the Report, that the option of using drugs as an item of negotiation was under consideration prior to the Warden even being advised that the "perpetrators wanted drugs in exchange for a hostage".

**Senator Hastings:** Did you not also ask with respect to why there was not consideration given to the original requests of the hostage-takers? Did you not ask for an explanation of the way the original requests were dealt with?

**Mr. Stewart:** Yes. Further on in the letter I ask:

Was consideration given or action taken during the course of this incident to negotiating on the other demands presented?

**Senator Hastings:** You received a response from the Commissioner.

**Mr. Stewart:** Yes, I did.

**Senator Hastings:** Did the response satisfy your four concerns?

**Mr. Stewart:** No, I was not completely satisfied with the response received. I had a meeting with Mr. Ingstrup and discussed the two concerns that I thought were most serious. One was the "no drugs" policy or the "no deals" policy; the other one was why the information on hostage-takers did not accompany the inmate in his file, or why was it not available at a place where it could be located quickly. Those were the two that I felt were the most serious.

**Senator Hastings:** You did not think the integration of inmates, which was actually one of the basic causes of the incident, was serious?

**Mr. Stewart:** Certainly, it was serious but that was policy and continues to be a policy of integration. It really was not something that the inquiry got into on a full-scale basis. Certainly, it was important. I am only saying that of the four items, those were the two that I followed up on.

**Senator Hastings:** Those were the two that gave you the most concern: the use of drugs as a negotiating ploy and why was the information with respect to the hostage-taking by the inmate MacDonald at Dorchester Penitentiary not available to the institution?

**Mr. Stewart:** Right.

[Traduction]

Si vous me permettez, j'aimerais pouvoir vous en lire ce bref extrait:

«En ce qui concerne l'opportunité de la décision, il appert, eu égard au fil des événements relatés dans le rapport, que le choix de recourir à des stupéfiants comme monnaie d'échange a été envisagé bien avant que le directeur ne soit avisé que «[les auteurs de la prise d'otage] veulent des stupéfiants en échange de l'otage».

**Le sénateur Hastings:** N'avez-vous pas également demandé pour quelle raison on n'avait pas donné suite aux demandes initiales des forcenés? N'avez-vous pas demandé des explications sur la façon dont on avait traité les exigences initiales des mutins?

**M. Stewart:** Oui. Plus loin dans la lettre, je disais ceci:

A-t-on envisagé à quelque moment que ce soit la possibilité de négocier les autres demandes soumises ou a-t-on pris des mesures dans ce sens?

**Le sénateur Hastings:** Est-ce que le commissaire a répondu à votre lettre?

**M. Stewart:** Oui.

**Le sénateur Hastings:** Est-ce que les explications du commissaire vous ont satisfait?

**M. Stewart:** Non, pas entièrement. J'ai ultérieurement rencontré M. Ingstrup et ai discuté avec lui des deux réserves que je jugeais les plus sérieuses. La première avait trait à l'interdiction de «marchandages»; la seconde était de savoir pour quelle raison l'information concernant le détenu qui avait pris part à la prise d'otage dans un autre pénitencier n'était pas dans le dossier de celui-ci, ou, du moins, pourquoi elle n'avait pas été consignée à un endroit où on pouvait la trouver facilement. Voilà les deux points que je jugeais les plus sérieux.

**Le sénateur Hastings:** Vous ne pensiez pas que le problème de l'intégration des détenus, qui était en fait l'une des causes fondamentales de l'incident, était sérieux?

**M. Stewart:** Certes, c'était un problème sérieux, mais c'était et cela continue d'être la politique en vigueur. Ce n'était certainement pas quelque chose que l'enquête avait entièrement mis au jour, mais, sans aucun doute, cela était important. Tout ce que je dis, c'est que, des quatre points soulevés, ce sont là les deux à l'égard desquels j'ai assuré un suivi.

**Le sénateur Hastings:** Tels étaient les deux points qui vous préoccupaient le plus: l'utilisation de stupéfiants comme monnaie d'échange et le fait que l'institution ne pouvait prendre connaissance du renseignement selon lequel le détenu MacDonald avait participé à une précédente prise d'otages au pénitencier de Dorchester?

**M. Stewart:** Exact.



[Text]

**Senator Hastings:** His responses did not satisfy you, so what happened then?

**Mr. Stewart:** I broached the subject with Mr. Ingstrup at one of our regular meetings and he indicated that they were under consideration and that he would respond. Unfortunately, I have not received anything back from the Commissioner. On April 28, 1992, we wrote again to the Assistant Commissioner, Mr. Rama, setting out the original four issues and asking for a response.

**Senator Hastings:** The reason I am pursuing this questioning, Mr. Chairman, is that the government rejected the amendment that the Correctional Investigator be given the authority to inquire into the death of an inmate or a serious offence. However, they ingenuously decided they would send in a report which they would do. I am trying to establish if he gets the report and is allowed to read it and comment on it and that is where it ends. I do not think that amendment fulfils a public responsibility with respect to a proper inquiry into the death or injury of an inmate in the custody of the Crown.

That is why I will be pursuing another amendment, Mr. Stanford, that the government think again with respect to a proposed amendment under clause 19(1) that the Correctional Investigator be empowered to undertake an investigation with respect to the death or injury and that clause 19(2) gives the Commissioner the right to do all his investigating and all other investigating.

If we are going to establish this office of Correctional Investigator, established since 1973, at least we should recognize it as operating at arm's length from the Correctional Service of Canada and the National Parole Board and that it would logically be the office to carry out these serious investigations; that it would not be the Correctional Service investigating the Correctional Service.

I will be asking that the government reconsider that amendment which was rejected in the House of Commons.

**Mr. Stanford:** Mr. Chairman, may I ask for a clarification? Senator, I understand the part about authorizing the Correctional Investigator. Is the sense of your amendment that it would preclude the Commissioner from having his own internal investigation?

**Senator Hastings:** No. He has the power under clause 19(2) to do anything he wants.

[Traduction]

**Le sénateur Hastings:** La réponse fournie à ce moment-là ne vous ayant pas satisfait, qu'avez vous fait?

**M. Stewart:** Ayant abordé le sujet de nouveau avec M. Ingstrup lors de l'une de nos réunions régulières, celui-ci m'a dit que des recherches étaient en cours et qu'il me répondrait ultérieurement. Malheureusement, je n'ai jamais reçu cette réponse du commissaire. Le 28 avril 1992, nous avons écrit une nouvelle lettre, cette fois au commissaire adjoint, M. Rama, faisant état de nos quatre questions initiales et demandant qu'une suite soit donnée à notre demande d'explication.

**Le sénateur Hastings:** Monsieur le président, la raison pour laquelle je pose de telles questions est que le gouvernement a rejeté la proposition d'amendement visant à conférer à l'enquêteur correctionnel le pouvoir de faire enquête en cas de décès d'un détenu ou de manquement grave. Or, dans son ingénuité, celui-ci a décidé qu'un rapport de son cru ferait l'affaire. J'essaie pour ma part d'établir si le témoin a accès à ces rapports, s'il a la possibilité d'en prendre connaissance et d'émettre des observations à leur sujet et si le processus va plus loin ou s'arrête tout simplement là. Je ne crois pas que l'amendement adopté satisfasse à l'obligation des pouvoirs publics de procéder à une enquête appropriée sur les circonstances dans lesquelles un détenu placé sous la garde de l'État a, le cas échéant, trouvé la mort ou subi des blessures graves.

C'est également la raison pour laquelle, monsieur Stanford, je demanderai, en guise de nouvel amendement, que le gouvernement réfléchisse sérieusement à la possibilité, en vertu du paragraphe 19 (1), de doter l'enquêteur correctionnel du pouvoir d'ordonner une enquête en cas de décès ou de blessure grave d'un détenu et, en vertu du paragraphe 19 (2), de reconnaître au commissaire le droit de procéder à toutes ses enquêtes et autres investigations.

Si nous voulons rétablir cette fonction d'enquêteur correctionnel initialement établie en 1973, nous devrions au moins reconnaître que celle-ci doit être indépendante de l'autorité dont le Service correctionnel du Canada et la Commission nationale des libérations conditionnelles sont investis et que, logiquement, elle devrait être l'organe chargé de la conduite d'enquêtes sérieuses et, ainsi, marquer la fin des enquêtes où le Service correctionnel est à la fois juge et partie.

Je demande donc au gouvernement de revenir sur sa décision de rejeter l'amendement qui a été proposé à la Chambre des communes.

**M. Stanford:** Monsieur le président, me serait-il permis de demander des précisions? Sénateur, je vous suis en ce qui concerne le mandat de l'enquêteur correctionnel. Cependant, est-ce que l'amendement dont vous parlez dévestirait le commissaire du pouvoir de procéder à des enquêtes internes?

**Le sénateur Hastings:** Non. En vertu du paragraphe 19 (2), celui-ci possède le pouvoir de faire tout ce qu'il veut.

[Text]

**Mr. Stewart:** The office would have some difficulty investigating and coming up with recommendations where one inmate took the life of another inmate. I would be making comments—adverse comments, I am sure—about that situation. The perception that you have from the inmates may be jeopardized if—

**Senator Hastings:** I have no perception from the inmates, Mr. Stewart. I have a perception of fairness and integrity of the investigation being at arm's length from the commission.

**Mr. Stewart:** I understand that.

**Senator Hastings:** With two inmates you may have to make a finding against an inmate. I do not think that would be the first time that you have found against an inmate. You do not always agree with inmates, do you?

**Mr. Stewart:** No. However, I might find that his complaint had no validity, but that is a little different than reaching a conclusion that he murdered another inmate, or commenting on the circumstances.

**Senator Hastings:** I do not think you comment on who murdered whom. I think you comment on negligence, recklessness or anything that may have happened in an institution at the time of the event.

**The Chairman:** Cause.

**Senator Hastings:** Cause. You do not comment on guilt, I do not think.

As I understand it, you can cause an investigation to take place at the request of a citizen or an inmate.

**Mr. Stewart:** On behalf of an inmate.

**Senator Hastings:** A citizen?

**Mr. Stewart:** Yes.

**The Chairman:** A citizen on behalf of an inmate?

**Senator Hastings:** No, a citizen.

**The Chairman:** Not on behalf of anyone? I am not clear on that, Mr. Stewart.

While Mr. Stewart is looking for that, Mr. Ingstrup has a comment to make.

**Mr. Ole Ingstrup, Commissioner, Correctional Service of Canada:** Senator Hastings, I would like to ask whether you see clause 167 as too narrow for the Correctional Investigator to do the type of investigation that you are asking for? I have

[Traduction]

**M. Stewart:** Le bureau aurait de la difficulté à investiguer une situation où, par exemple, le décès d'un détenu serait le fait d'un co-détenu. Je déplorerais et, j'en suis sûr, réprouverais une telle situation. L'éclairage d'un tel événement tel qu'il vous est fourni par les détenus eux-mêmes peut être biaisé si—

**Le sénateur Hastings:** Aucun éclairage ne m'est fourni par les détenus, M. Stewart. Celui auquel je me réfère procède d'un impératif de justice et d'équité et a trait à la nécessité que, pour ce faire, l'enquête soit menée indépendamment de la commission.

**M. Stewart:** Je comprends cela.

**Le sénateur Hastings:** Si un détenu est coupable d'un tel forfait, il est possible que votre enquête doive porter sur la recherche d'éléments de preuve. Je ne crois pas que cela serait la première fois que vous ayez à prouver la culpabilité d'un détenu. Vous n'en êtes sans doute pas à votre premier constat de culpabilité à l'encontre d'un prévenu, n'est-ce pas?

**M. Stewart:** Non. Et il est possible que je constate que la plainte d'un prévenu n'est pas fondée, mais cela n'est pas tout à fait la même chose que de parvenir au terme d'une enquête à la conclusion qu'un détenu a assassiné un co-détenu, pas plus du reste que le fait d'émettre des observations sur les circonstances entourant une affaire.

**Le sénateur Hastings:** Je crois que vos observations ne concernent pas l'auteur du meurtre, quel qu'il soit, mais la négligence ou quelque autre anomalie dont une institution peut se rendre coupable lors d'un tel événement.

**Le président:** Pourquoi?

**Le sénateur Hastings:** Parce que, à mon avis, la culpabilité n'est pas un objet de commentaires.

Si j'ai bien compris, vous pouvez ordonner une enquête à la demande d'un citoyen ou d'un détenu.

**M. Stewart:** Au nom d'un détenu.

**Le sénateur Hastings:** Un citoyen?

**M. Stewart:** Oui.

**Le président:** Un citoyen peut faire une telle demande de la part d'un prévenu?

**Le sénateur Hastings:** Non, un citoyen.

**Le président:** Pas au nom d'une personne quelconque? Je ne suis pas certain d'avoir saisi, M. Stewart?

Avant que M. Stewart ne réponde, M. Ingstrup désire dire un mot.

**M. Ole Ingstrup, commissaire, Services correctionnels du Canada:** Sénateur Hastings, j'aimerais savoir si, selon vous, l'article 167 est trop restrictif pour permettre à l'enquêteur correctionnel de procéder au genre d'enquêtes que



[Text]

always felt that the Correctional Investigator has the authority to do these investigations, should he feel that there was anything on our part that is not well done or not done in the manner that it should be. What formulation would satisfy your concerns?

**Senator Hastings:** The amendment is to clause 19(1). I am sorry, I do not have the exact amendment I will present.

**Senator Neiman:** Does clause 167 not refer to the Correctional Investigator being empowered to conduct investigations into problems of offenders occasioned apparently by the acts or decisions of non-offenders, the officials, or anyone else? That is what the entire clause is about, in various formulations. The example we heard earlier was investigations of the acts of offenders. Is there a difference here?

**Mr. Ingstrup:** Senator, my understanding is that what Senator Hastings is not quite happy with is that the officials of the Correctional Service of Canada might not have behaved in a way that they were supposed to behave during the hostage-taking situation.

**Senator Hastings:** I do not think I have said anything of the kind.

**Mr. Ingstrup:** The question related to offering drugs and a number of other things.

If I were the Correctional Investigator, I would say that here is clearly a situation where perhaps the Correctional Service of Canada should have conducted itself in a different manner, therefore, the Correctional Investigator has the authority to investigate.

**Senator Hastings:** The amendment, Mr. Chairman, I would make would be to clause 19(1) and it would state:

Where an inmate dies or suffers serious bodily injury, The Correctional Investigator shall, whether or not there is an investigation under section 20, forthwith investigate the matter and report thereon to the Minister and to the Commissioner or a person designated by the Commissioner.

Clause 20 states:

The Commissioner may appoint a person or persons to investigate and report on any matter relating to the operations of the Service.

The Commissioner can do anything he wants, but the Correctional Investigator would be legally bound to carry out his investigation.

[Traduction]

vous souhaitez? J'ai pour ma part toujours pensé que l'enquêteur correctionnel avait l'autorité nécessaire pour procéder à de telles enquêtes s'il avait l'impression que nous n'avions pas agi comme nous devions, tant par les actes que nous avons posés que par ceux que nous nous étions abstenus de poser. Quelle formulation serait propre à satisfaire vos craintes à cet égard?

**Le sénateur Hastings:** L'amendement concernerait le paragraphe 19 (1). Je m'excuse, je n'ai pas ici le libellé exact de l'amendement que je compte présenter.

**Le sénateur Neiman:** L'article 167 ne fait-il pas référence au pouvoir de l'enquêteur correctionnel d'investiguer les plaintes de délinquants qui s'estiment lésés par des actes, mesures ou décisions émanant de non-délinquants, des autorités ou de qui que ce soit d'autre? C'est l'objet même de cet article, qui est repris de diverses façons. L'exemple dont il a été question plus tôt concernait une enquête sur les agissements de délinquants. Y a-t-il une différence?

**M. Ingstrup:** Sénateur, sauf erreur, ce qui gêne quelque peu le sénateur Hastings, c'est que les représentants du Service correctionnel du Canada n'ont peut-être pas agi tout à fait comme ils auraient dû le faire lors de la prise d'otages en question.

**Le sénateur Hastings:** Je ne crois pas avoir rien dit de la sorte.

**M. Ingstrup:** La question concernait le fait d'offrir des stupéfiants et diverses autres choses.

Si j'étais l'enquêteur correctionnel, je dirais dans le cas qui nous occupe qu'il s'agit manifestement d'une situation où le Service correctionnel du Canada aurait dû agir autrement et que, par conséquent, l'enquêteur correctionnel a autorité pour faire enquête.

**Le sénateur Hastings:** L'amendement que je ferais, monsieur le président, concernerait le paragraphe 19 (1) et se lirait comme suit:

Lorsqu'un détenu décède ou est victime de blessures corporelles graves, l'enquêteur correctionnel doit, même si, le cas échéant, une enquête en vertu de l'article 20 est en cours, enquêter sans délai sur la situation et faire rapport de ses conclusions au ministre, ainsi qu'au commissaire, ou une personne désignée par lui.

Selon l'article 20:

Le commissaire peut charger des personnes de faire enquête et de lui remettre un rapport sur toute question concernant le fonctionnement du Service.

Le commissaire peut faire tout ce qu'il veut, mais l'enquêteur correctionnel, lui, est légalement tenu de mener son enquête.

[Text]

**Senator Di Nino:** Are you suggesting, then, you are substituting "correctional investigator" for the two words "the service"?

**Senator Hastings:** Yes, in essence. This is just rough. I will leave it for now.

**The Chairman:** Yes.

**Senator Di Nino:** Mr. Chairman, we may not have an opportunity to do this again unless we wish to recall the witnesses. The correctional investigator may have a comment. I think he started to address that issue before and was not allowed to continue.

**The Chairman:** Any of our four witnesses may wish to comment on how that would operate, but they probably may not wish to comment on the policy matter of it.

**Senator Di Nino:** I believe he was addressing that issue a few moments ago.

**The Chairman:** Mr. Stewart, if you were about to comment on how that would operate, that is perfectly fine. I am not asking any witness not to speak.

**Mr. Stewart:** All it would do is make it mandatory upon my office to conduct an investigation where there was a death or bodily injury. We can do it now. On a lot of occasions we do. On some, it is pretty straightforward and there is no need for a full-blown investigation.

**Senator Hastings:** Yes, Mr. Stewart, on some you do do it. You did it on this one, but you did not do very much except write letters back and forth which the public never saw and which I never saw. If you recall, I was advocating a judicial inquiry and did not have the benefit of this information that was going back and forth within the Correctional Service of Canada under the Secrecy Act. It should be public when it involves the death or injury of an inmate. This information is in the public realm.

**Mr. Stewart:** I have no comment on that.

**The Chairman:** The difference would be that every injury or death would be investigated as opposed to many that are investigated under the way it is now drafted.

**Mr. Ingstrup:** They will all be investigated.

**The Chairman:** They are all investigated now?

[Traduction]

**Le sénateur Di Nino:** Seriez-vous en train de suggérer que l'on devrait substituer «l'enquêteur correctionnel» à «le service».

**Le sénateur Hastings:** Essentiellement, oui. Des précisions seraient à apporter, mais j'en resterai là pour le moment.

**Le président:** Très bien.

**Le sénateur Di Nino:** Monsieur le président, nous n'aurons peut-être pas de nouveau l'occasion d'aborder ce sujet à moins que nous demandions aux témoins de revenir. L'enquêteur correctionnel a peut-être quelque chose à dire. Je pense qu'il avait commencé à nous entretenir de cette question, mais qu'il a été interrompu.

**Le président:** Chacun de nos quatre témoins souhaite peut-être exprimer un avis sur la façon dont cela pourrait fonctionner, mais préfère probablement s'abstenir de se prononcer sur l'aspect politique de la chose.

**Le sénateur Di Nino:** Je crois qu'il était en train de traiter de cette question il y a quelques instants.

**Le président:** Monsieur Stewart, si vous vous apprêtez à nous entretenir de la façon dont, selon vous, cela fonctionnerait, nous vous invitons instamment à poursuivre. Je n'interdis nullement à aucun de nos témoins de s'exprimer.

**M. Stewart:** Tout ce qu'il en résulterait, c'est d'obliger l'enquêteur correctionnel à enquêter chaque fois qu'un détenu décède ou est blessé. Nous avons déjà la possibilité de le faire et, très souvent, c'est ce que nous faisons. Toutefois, il arrive que la situation soit passablement claire par elle-même et qu'il ne soit pas nécessaire de procéder à une enquête approfondie.

**Le sénateur Hastings:** Oui, M. Stewart, c'est ce que vous faites en certaines occasions, notamment celles dont nous venons de parler, mais, le cas échéant, ne vous limitez-vous pas à des échanges de lettres que ni le public ni moi-même n'avons jamais vues. Si vous vous souvenez bien, je recommandais la tenue d'une enquête judiciaire et n'ai jamais pu bénéficier de ces renseignements qui ont été échangés au sein du Service correctionnel du Canada sous le couvert de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Or, lorsque nous avons affaire au décès d'un détenu ou à des blessures dont celui-ci aurait été victime, nous sommes en présence de renseignements qui devraient être du domaine public.

**M. Stewart:** Je n'ai aucune observation à faire à ce sujet.

**Le président:** La différence serait que, sous le nouveau régime, tous les décès et tous les cas de blessures feraient l'objet d'une enquête alors que, dans l'état actuel des choses, de telles enquêtes sont menées dans de nombreux cas, mais pas tous.

**M. Ingstrup:** Une enquête sera menée dans tous les cas.

**Le président:** Tous font-ils déjà l'objet d'une enquête?



[Text]

**Mr. Ingstrup:** Yes.

**Mr. Stewart:** By the service.

**The Chairman:** Therefore, the big question is the reporting mechanism and whether it is made public, correct?

**Senator Hastings:** No. The issue is the arm's length investigation, not the brotherhood investigating the brotherhood.

**The Chairman:** All right.

**Mr. Stewart:** If I may just make one comment on the hint of the secrecy; being in the same bed is not a reality. In fact, we have some great arguments about complaints, et cetera. We do make it public in our annual report. You have read enough of our annual reports to know that we are straightforward. If we feel Correctional Services is not responding to some recommendation we made, then we are adamant in our report, and that is a public document.

**Senator Hastings:** But Mr. Stewart, I do not know whether you are going to report with respect to this matter I discussed with you this afternoon, but when will that report be issued? Next year? After the event? This was an issue last year. A lot of people have paid a heavy price. You had information that I maintain should have been in the public realm and would have been in the public realm had you had the authority to carry out the investigation.

**Mr. Stewart:** you can carry on an investigation now; you can subpoena witnesses; you take evidence under oath. Can you tell me, Mr. Stewart, what additional power or authority this act is giving you?

**Mr. Stewart:** It is giving me the ability to go to the federal court when there is a jurisdictional problem, which I did not have before. The act has consolidated the powers we had.

**Senator Hastings:** So there really was not a great deal of reform in that section. All we did was legalize what you were doing since 1973.

[Traduction]

**M. Ingstrup:** Oui.

**M. Stewart:** Par le Service.

**Le président:** Par conséquent, ce qui est véritablement en jeu, c'est la procédure de rapport et la question de savoir s'il y a lieu ou pas de la rendre publique, ou est-ce que je me trompe?

**Le sénateur Hastings:** Non. L'enjeu réside dans la nature de l'enquête menée et la nécessité de dissocier le juge et l'enquêteur.

**Le président:** Très bien.

**M. Stewart:** On voudra bien me permettre de faire une brève remarque au sujet du caractère secret de l'échange d'information: l'identité des parties n'est pas attestable. En fait, nous pouvons rétorquer fort à-propos à ceux qui se plaignent, etc., que nous informons le public de ces choses par l'entremise de notre rapport annuel. Vous avez vous-même lu notre rapport annuel suffisamment souvent pour savoir que, dans ce document, nous nous expliquons sans ambages sur ce que nous faisons. Ainsi, par exemple, si nous croyons que les Services correctionnels ne répondent pas avec suffisamment d'empressement à certaines de nos recommandations, nous ne nous gênons pas pour le dire, et ce document est à la disposition du public.

**Le sénateur Hastings:** M. Stewart, je vous ferai remarquer que le public ignore que vous avez l'intention de soumettre un rapport sur cette question dont nous avons parlé ici cet après-midi. Du reste, quand avez-vous l'intention de publier ce rapport? L'an prochain? Après-coup? Cette question a défrayé la manchette l'année dernière. De nombreuses personnes ont, dans ces circonstances, subi un important préjudice. Vous aviez entre les mains de l'information qui, je le maintiens, aurait dû être versée au domaine public, et cela aurait pu être fait si vous aviez eu le pouvoir de mener l'enquête.

Monsieur Stewart, vous pouvez entamer une enquête maintenant; vous pouvez assigner diverses personnes à venir témoigner; vous pouvez recueillir des témoignages sous serment. Mais, dites-moi, monsieur Stewart, quel pouvoir supplémentaire ce projet de loi vous donne-t-il?

**M. Stewart:** Il me donne la possibilité d'appeler la cour fédérale à la rescousse en cas de conflit de compétences, et c'est là un recours que je ne possède pas pour le moment. Le projet de loi institutionnalise donc les pouvoirs dont nous sommes investis.

**Le sénateur Hastings:** Ainsi donc, l'ampleur de la réforme que met en oeuvre cet article est plutôt limitée. Tout ce que nous avons fait, c'est de légaliser les prérogatives que vous exerciez depuis 1973.

[Text]

**The Chairman:** "Legalize" is hardly the right term.

**Senator Hastings:** Codify.

**The Chairman:** Unless there is some suggestion Mr. Stewart has been operating illegally since 1973.

**Senator Hastings:** Those are all the questions I have for Mr. Stewart now, Mr. Chairman.

**The Chairman:** I take it it also follows there were several of these matters that had been put into place through regulation, now in statute? When Senator Hastings began his questioning, he talked about some of these matters having been legislated by regulation.

**Senator Hastings:** No, he has been operating under order in council with all the authority that he is going to have under C-36, so there really was not a great leap forward.

Could we have the letter of Mr. Stewart and the response by the commissioner tabled with the committee.

**The Chairman:** Is there any objection to that, gentlemen?

**Mr. Ingstrup:** Mr. Chairman, I will have to see if there are any privacy considerations. I do not think so.

**Senator Hastings:** Is it in order?

**The Chairman:** We will hear back as to whether there are any matters that affect privacy. Senator Doyle.

**Senator Doyle:** Mr. Stewart, there has been a suggestion for the appointment of a prison system ombudsman in this country. In what way would that officer differ in duties and responsibilities from those that you have?

**Mr. Stewart:** None whatsoever. I consider myself a prison ombudsman. The recommendations I make to the chairman of the Parole Board or to the Commissioner of Corrections are not binding on either of them. The only power I have is the power of persuasion and argument to try and support the rights of an inmate that I feel has been breached.

**Senator Doyle:** Where the title is used in other jurisdictions, it is a similar operation to the one that you carry out?

**Mr. Stewart:** Yes. The original naming of the office "correctional investigator" was not very helpful. People think you work for the Correctional Service. What we do is ombudsman-like work. I do the same thing that other jurisdictions have. Several of the States have a prison ombudsman. In

[Traduction]

**Le président:** Est-ce que le terme «légaliser» est vraiment approprié dans la circonstance?

**Le sénateur Hastings:** Disons «codifier».

**Le président:** Sauf avis contraire, M. Stewart aurait travaillé dans l'illégalité depuis 1973.

**Le sénateur Hastings:** Monsieur le président, je n'ai pas d'autre question pour M. Stewart pour le moment.

**Le président:** Si je comprends bien, de nombreuses mesures qui, auparavant, étaient régies par les règlements, le seront dorénavant par la loi? Au début de son interrogation, le sénateur Hastings a dit que l'enquêteur correctionnel avait traité certaines de ces questions par voie de règlement.

**Le sénateur Hastings:** Non, j'ai dit qu'il exerçait en vertu d'un décret des prérogatives que, grâce au projet de loi C-36, il exercera en vertu de la loi et que, par conséquent, cela ne représente pas un très grand pas en avant.

Serait-il possible que le comité soit saisi de la lettre de M. Stewart et de la réponse qui lui a été apportée par le commissaire?

**Le président:** Messieurs, quelqu'un y voit-t-il quelque objection?

**M. Ingstrup:** Monsieur le président, je dois d'abord m'assurer que cela ne contrevient pas à la Loi sur la protection des renseignements personnels, mais je ne le crois pas.

**Le sénateur Hastings:** Cette exigence est-elle fondée?

**Le président:** On doit nous aviser s'il existe une quelconque contre-indication en vertu de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Sénateur Doyle.

**Le sénateur Doyle:** M. Stewart, il a été suggéré que l'on dote le système carcéral canadien d'un «ombudsman». En quoi les responsabilités et prérogatives d'une telle fonction diffèrent-elles de celles que vous exercez?

**M. Stewart:** En aucune façon. Je me considère moi-même comme un ombudsman des prisons. Les recommandations que j'adresse au président de la Commission des libérations conditionnelles ou au Commissaire du Service correctionnel ne lient nullement aucun d'eux. Mon seul pouvoir en est un de persuasion et, lorsque j'ai l'impression que les droits d'un détenu ont été lésés, je m'efforce de le faire ressortir.

**Le sénateur Doyle:** Ceux qui, dans d'autres juridictions, possèdent ce titre exercent-ils des fonctions semblables aux vôtres?

**M. Stewart:** Oui. L'adoption, à l'origine, du nom d'«enquêteur correctionnel» pour désigner le bureau n'a pas été très heureuse car elle incite les gens à penser que celui-ci relève du Service correctionnel alors que, en réalité, ses fonctions ressemblent davantage à celles d'un ombudsman. Je fais



[Text]

Canada, the office I hold is entitled "Correctional Investigator". I do not think it is a particularly good name.

**Senator Doyle:** How would a member of the public get in touch with you to ask you to look into what they regard as something that was going on in the prison that was not fair to a prisoner, or a relative or a friend?

**Mr. Stewart:** People telephone me, write to me, or they can come into my office.

**Senator Doyle:** They are aware of your existence?

**Mr. Stewart:** Yes.

**Senator Doyle:** They do not have any trouble? You have lots of communication from the public?

**Mr. Stewart:** Yes. I receive a lot of correspondence and phone calls from friends and relatives of inmates, as well as from inmates themselves.

**The Chairman:** Senator Neiman.

**Senator Neiman:** Thank you, Mr. Chairman. When I first joined this committee in the early 1970s under Senator Goldenberg, we were studying the Parole Act with a view to recommending changes. At that point, one of the most serious problems that we saw was the great discrepancy in sentencing and in the types of parole decisions made. I think our recommendations in that report proposed that sentencing be reviewed and parole considerations and criteria be changed to bring them more in harmony. I guess it caused the greatest problem with the inmate population, if not with anybody else. I see that we have had another study by the Government of Canada. In July of 1990, they published a green paper entitled "Sentencing Corrections and Conditional Release Directions for Reform."

I think that this deals mostly with the parole and release provisions. Has there been any progress made in trying to harmonize these two aspects of the penal system?

**Mr. Stanbury:** The two elements are very closely related. It was in order that three elements—sentencing; sentence administration, application of corrections; and conditional release—be viewed as a whole and considered in relation to each other that the government issued that green paper.

[Traduction]

la même chose qu'un ombudsman. Aux États-Unis, plusieurs états ont un ombudsman des établissements carcéraux. Au Canada, le poste que j'occupe s'appelle un poste d'«enquêteur correctionnel». Je ne crois pas que ce nom soit particulièrement approprié.

**Le sénateur Doyle:** Comment les gens peuvent-ils se mettre en rapport avec vous pour vous demander de vous pencher sur un événement qui s'est produit dans une prison et qui, selon eux, constitue une injustice à l'égard d'un prisonnier, d'un parent ou d'un ami?

**M. Stewart:** Les gens me téléphonent, m'écrivent ou viennent me voir à mon bureau.

**Le sénateur Doyle:** Ils savent qui vous êtes?

**M. Stewart:** Oui.

**Le sénateur Doyle:** Ils ne trouvent pas ça difficile? Vous recevez beaucoup de demandes de la part du public?

**M. Stewart:** Oui, je reçois beaucoup de lettres et de coups de fil de la part d'amis et de parents de détenus, ainsi que de la part des détenus eux-mêmes.

**Le président:** Sénateur Neiman.

**Le sénateur Neiman:** Merci, monsieur le président. Lorsque je suis devenu membre de ce comité, au début des années 1970, sous les auspices du sénateur Goldenberg, nous étudions la Loi sur la libération conditionnelle dans le but de la modifier. À ce moment-là, l'un des problèmes que nous jugions les plus épineux résidait dans la disparité extrême qui existait entre les types de peines infligés et les réponses auxquelles les demandes de libération conditionnelle donnaient lieu. Je crois me rappeler que, dans notre rapport, nous avions recommandé alors que l'on revoie le processus de détermination des peines et que les critères d'attribution des libérations conditionnelles soient modifiés dans le sens d'une plus grande uniformité. Je crois que cela a causé le plus grand remous parmi la population carcérale elle-même, sinon ailleurs. Le gouvernement fédéral a ultérieurement étudié plus avant la question. Au mois de juillet 1990, celui-ci a publié un livre vert intitulé «Détermination de la peine, affaires correctionnelles et mise en liberté sous condition: vers une réforme».

Je crois que cela traite principalement des questions de libération conditionnelle et de libération des détenus. A-t-on fait des progrès dans l'harmonisation de ces deux aspects du système pénal?

**M. Stanbury:** Les deux aspects sont intimement liés l'un à l'autre. Il était juste que trois éléments—la détermination de la peine; l'administration des peines et l'application des mesures correctionnelles; et la libération conditionnelle—soient perçus comme formant un tout et c'est pour examiner ces trois éléments dans leurs relations les uns avec les autres que le gouvernement a publié ce livre vert.

[Text]

The ground covered in C-36, sentence administration, corrections, and conditional release, are within the responsibility of the Solicitor General. Sentencing is within the responsibility of the Minister of Justice, who is preparing legislation on this subject for introduction to Parliament. I expect that to be coming forward in the reasonably near future, but I have no specific indication of when that will happen. Certainly the development of the proposals for consideration by ministers has taken place as a whole.

**Senator Neiman:** With both ministries? Are you working in conjunction with one another, at least?

**Mr. Stanbury:** Yes, we are.

**Senator Neiman:** I do not know if I will be around long enough to see what happens to the next phase of this.

Under Section 17, the escorted temporary absence, there are expressions in the different sections where they talk about "under supervision of a staff member or other person or organization." I wonder if you have any rules or criteria set down. Obviously there must be a difference between an escorted absence and one under supervision. What is the difference, and what are the criteria?

**Mr. Ingstrup:** An escorted temporary absence is an absence from the institution where an inmate is constantly escorted by a prison officer or somebody who works for the prison system. There is a difference here. If it is what we call a security temporary absence, where the person has to be guarded, it is a correctional officer trained in how to handle those situations, who will be escorting officers. If it is an escorted temporary absence for other reasons than security reasons, it could be a correctional officer. It could also be a social worker or case management person. It could also be somebody from the community, some of the many excellent volunteers that work for—

**Senator Neiman:** John Howard.

**Mr. Ingstrup:** Salvation Army, John Howard Society, et cetera.

Those who come from outside the Correctional Service of Canada will receive sufficient training to carry out those kinds of escorted temporary absences. Supervised temporary absences are those where the inmate, the offender, while on unescorted temporary absence has to report to the local parole office or police station, or a combination of the two, so that

[Traduction]

Les progrès accomplis dans le cadre du projet de loi C-36 à l'égard de l'administration des peines, de l'application des mesures correctionnelles et de la libération conditionnelle relèvent de l'autorité du Solliciteur général. La détermination de la sentence est du ressort du ministre de la Justice, sous l'égide duquel une législation actuellement en voie d'élaboration sera ultérieurement introduite devant le Parlement. Je m'attends à ce que cela ait lieu dans un avenir raisonnablement rapproché, mais je n'ai aucune indication précise à ce sujet. Il ne fait aucun doute que l'élaboration des propositions soumises à l'attention des ministres a été faite de façon globale.

**Le sénateur Neiman:** Dans les deux ministères? Est-ce que, au moins, vous travaillez de concert?

**M. Stanbury:** C'est en effet ce que nous faisons.

**Le sénateur Neiman:** Je me demande si je serai ici suffisamment longtemps pour voir ce qu'il ressortira de la prochaine phase de ce processus.

Outre l'article 17 concernant les permissions de sortir sous surveillance, divers articles insistent sur le fait que ces sorties doivent avoir lieu «sous la surveillance d'un agent ou d'une autre personne, ou sous l'autorité d'une organisation». Je me demande s'il existe des règles ou des critères définis. De toute évidence, il doit y avoir une différence entre une permission de sortir sous surveillance et une permission de sortir sous supervision ou sous encadrement. Quelle est cette différence et quels sont les critères utilisés?

**M. Ingstrup:** Une permission de sortir sous surveillance est une sortie que l'on permet de faire à un détenu sous la surveillance constante d'un agent de la prison ou de quelqu'un qui est mandaté par le système carcéral. On doit faire ici un distinguo. S'il s'agit de ce que nous appelons une permission de sortir sous surveillance, et que le détenu doit être gardé pour des raisons de sécurité, cette surveillance est confiée à un agent correctionnel spécialement formé. S'il s'agit d'une surveillance qui doit être exercée pour des raisons autres que la sécurité, celle-ci peut être assurée par un agent correctionnel, mais elle peut également être assurée par un travailleur social ou un spécialiste de la gestion de certains cas. Elle peut même être assurée par un membre de la communauté, l'un de ces excellents bénévoles qui travaillent pour—

**Le sénateur Neiman:** John Howard.

**M. Ingstrup:** L'Armée du salut, la John Howard Society, etc.

Ceux qui viennent de l'extérieur du Service correctionnel du Canada reçoivent une formation qui leur permet d'assurer l'encadrement des détenus pendant qu'ils jouissent d'une permission de sortir sous surveillance. Les permissions de sortir sous supervision sont accordées aux délinquants qui, pendant qu'ils jouissent d'une permission de sortir sans surveillance,



[Text]

we know at all times that he or she is in the location where they are supposed to be.

If a person travels from Springhill Institution to Moncton on an unescorted temporary absence, that person will be supervised by a parole officer in Moncton while on a temporary absence. It could also be the police or a combination of the two. That is the difference.

**Senator Neiman:** Under clause 30 there are three security classifications, but there appear to be subclassifications. There is maximum, medium and minimum. In clause 115(3) of the bill they are classified as maximum for various absences, but there is no equivalent to this clause in the Penitentiary Act and it does not set out the criteria.

There are no indications in either this clause or in the regulation-making enabling clauses to the number of security levels to be established or the criteria for their application. Is that so?

**Mr. Ingstrup:** I believe that is the case.

**Senator Neiman:** So, this is a question of discretion within the institution, is it?

**Mr. Ingstrup:** No, not within the institution, within the Correctional Service of Canada. Each year, we look at what we call our accommodation needs in each region. We can move the security levels around. We can also strengthen security from medium so that they become a little bit higher medium security, or even lower medium security, depending on the population we have.

The final classification depends on criteria established under my authority.

**Senator Neiman:** Is it always your decision as to whether information will be withheld under the Privacy Act or the Freedom of Information Act? I am referring to information to an offender or information about an offender. Is that your sole discretion and is it appealable?

**Mr. Ingstrup:** I do not believe it is. If we deny an inmate access to private information about him or herself, and the inmate does not agree with our decision, then he or she may go to the Privacy Commissioner and get his decision on the matter. But the first-instance decision, both in access to infor-

[Traduction]

doivent se rapporter à un bureau de libérations conditionnelles ou à un poste de police local, ou à l'un et l'autre de ces endroits, afin de confirmer aux autorités qu'ils sont bien à l'endroit convenu au moment convenu.

Si un délinquant de l'institution de Springhill se rend à Moncton, par exemple, pendant une permission de sortir sans surveillance, il devra se rapporter à un agent des libérations conditionnelles pendant sa permission. Au lieu de l'agent des libérations conditionnelles, cela pourrait être le bureau de police, voire les deux. Voilà en quoi consiste cette différence.

**Le sénateur Neiman:** Aux termes de l'article 30, il existe, aux fins de la sécurité, trois catégories de mesures, lesquelles revêtent l'aspect de sous catégories: maximale, moyenne et minimale. Au paragraphe 115 (3), la catégorie maximale s'applique à divers types de permissions, mais on ne trouve pas d'équivalent dans la Loi sur les pénitenciers et les critères de choix ne sont pas indiqués.

On ne trouve dans ce paragraphe, ni dans les dispositions autorisant l'établissement de règlements, aucune indication quant au nombre de niveaux de sécurité à prévoir et les critères devant présider à l'établissement de ceux-ci. Qu'en pensez-vous?

**M. Ingstrup:** Je crois que vous avez raison.

**Le sénateur Neiman:** Il s'agirait donc, si je ne me trompe, d'une question qui serait laissée à la discrétion de l'institution?

**M. Ingstrup:** Non, pas à la discrétion de l'institution, mais déterminable pour l'ensemble du Service correctionnel du Canada. Chaque année, nous nous penchons sur ce que nous appelons les besoins d'appoint de chaque région. Nous pouvons, si nécessaire, changer les niveaux de sécurité. Nous pouvons également renforcer la sécurité du niveau moyen de façon à ce que la norme applicable à celui-ci soit un peu plus élevée; nous pouvons également la relâcher quelque peu selon le type de population à laquelle nous avons affaire.

La classification finale dépend de critères qui sont établis sous ma direction.

**Le sénateur Neiman:** Est-ce vous qui, chaque fois, déterminez si l'information relève de la Loi sur la protection des renseignements personnels ou de la Loi sur l'accès à l'information? Je pense en l'occurrence à l'information concernant un délinquant ou l'information fournie à celui-ci. Est-ce une décision qui relève exclusivement de vous et peut-on faire appel?

**M. Ingstrup:** Je ne crois pas que l'on puisse dire cela. Si nous refusons à un délinquant l'accès à des renseignements le concernant, et que celui-ci reprouve notre décision, il lui est loisible d'en appeler auprès du Commissaire à la protection des renseignements personnels. Quoi qu'il en soit, la décision

[Text]

mation and to privacy, is a decision made by the Correctional Service of Canada under the act.

**Senator Neiman:** Does that include decisions as to the grounds on which a temporary absence or some kind of release program has been refused?

**Mr. Ingstrup:** Yes. It is important to understand that there are established criteria in the law. It is not a total free discretion that we are granted. We have to follow the criteria established in the law.

**The Chairman:** Mr. Gibson has a response as well.

**Mr. Fred Gibson, Chairman, National Parole Board:** Where a decision affecting the liberty of an inmate is taken by the National Parole Board, a decision in relation to certain unescorted temporary absences in relation to day parole or full parole, the decision and the reasons are shared with the inmate in every case.

**The Chairman:** Is any information provided to the board that was part of the reasoning in the judgment; the report of someone or some other institution? Is that available to the inmate as well?

**Mr. Gibson:** It is clear under concepts of the duty to act fairly that the information used by the board to reach a decision must be shared with the inmate to allow the inmate to defend himself or herself, or respond to that information.

**Senator Neiman:** What defence or what assistance does an inmate have? Is he entitled to a lawyer depending on the seriousness of the offence? Do you conduct the hearing in normal sort of courtroom procedures with rules of evidence, et cetera?

**Mr. Ingstrup:** Basically, we have two types of institutional disciplinary offenses. They are what we call minor offenses and major offenses. It is a bit complicated to explain exactly what is what.

Minor offenses are dealt with by the warden at the local level. The major, more serious, disciplinary offenses are dealt with by something that is quite unique to the Canadian system and working quite well, namely, the decision by an independent chairperson appointed by the Solicitor General of Canada, a lawyer from outside who will come in and hold disciplinary court. That individual is not bound by ordinary criminal procedures that are followed in an ordinary criminal

[Traduction]

de première instance, tant en ce qui concerne les renseignements relevant de la Loi sur la protection des renseignements personnels que ceux relevant de la Loi sur l'accès à l'information, est une décision qui, aux termes de la loi, relève du Système correctionnel du Canada.

**Le sénateur Neiman:** Cela s'applique-t-il aux décisions en vertu desquelles des permissions de sortir ou une forme quelconque de libération peut, le cas échéant, être refusée?

**M. Ingstrup:** Oui. Il importe de comprendre que la loi définit des critères et que les décisions que nous prenons ne sont pas à notre entière discrétion. Nous devons nous référer aux critères définis par la loi.

**Le président:** M. Gibson aimerait également répondre.

**M. Fred Gibson, président, Commission nationale des libérations conditionnelles:** Lorsque la Commission nationale des libérations conditionnelles prend une décision concernant la liberté d'un détenu, une décision concernant un certain type de permission de sortir sans surveillance dans le cadre d'un programme de libération conditionnelle ou de semi-liberté, etc, elle fait part à l'intéressé de cette décision, quelle qu'elle soit, et lui communique les raisons qui l'ont inspirée.

**Le président:** Est-ce qu'une part de l'information qui est fournie au détenu est inspirée des motifs du jugement, d'un tiers rapport ou d'une tierce institution? Le détenu a-t-il également accès à cela?

**M. Gibson:** Il est clair en vertu du devoir d'agir équitablement qui incombe à la commission que l'information que celle-ci utilise pour prendre une décision doit être transmise au détenu pour permettre à celui-ci de répondre, voire de se défendre.

**Le sénateur Neiman:** De quels recours ou de quelle aide un détenu dispose-t-il? A-t-il droit à un avocat suivant la gravité du délit? Les audiences se déroulent-elles dans des salles d'audience normales et sont-elles soumises à des règles de procédure judiciaire, etc.?

**M. Ingstrup:** Il existe essentiellement deux types d'infractions disciplinaires dans les institutions pénitenciaires: les infractions que nous qualifions de mineures, et les infractions majeures. Il serait un peu difficile d'expliquer quelles sont les infractions que nous rangeons dans chacune de ces catégories.

Les infractions mineures relèvent du directeur de l'institution à l'échelle locale. Les infractions majeures sont des infractions à caractère disciplinaire qui revêtent une plus grande gravité et qui sont sanctionnées par un mécanisme qui est relativement propre au système carcéral canadien et qui fonctionne passablement bien, à savoir un conseil juridique dont le président, un avocat de l'extérieur, est nommé par le Solliciteur général du Canada, et qui tient des assises discipli-



[Text]

court, but they do follow virtually all the rules that would be followed in a court on the outside.

In principle, the inmates have the right to be assisted, if needed, by a lawyer. There is access to that. They do not use it very much, but it is possible.

**Senator Neiman:** In general, would any type of offence that would lead to an increase in a sentence be considered in the serious category?

**Mr. Ingstrup:** We cannot do that, senator. Anything that leads to an added penalty has to go to an outside court. What the internal, independent chairperson can do is to impose disciplinary measures within the timeframe established by the court in the first place.

**Senator Neiman:** Under these penalties provided in clause 44?

**Mr. Ingstrup:** That is right.

**The Chairman:** Senator Cools, did you have a question?

**Senator Cools:** The first question I have is with respect to clause 26(1), which talks about the disclosure of information to victims. Clause 26(1) states:

At the request of a victim of an offence committed by an offender, the Commissioner. . .

The rest of the clause outlines the things that the Commissioner may do. Perhaps you gentlemen were not involved in the drafting of this bill. Certainly, we are not asking the Commissioner of Corrections Canada to deal with every offender in Canada. Certainly, he is only dealing with the ones within his custody who have been sentenced and who are currently residing in one of the institutions.

Why does it state "offender" and not "prisoner"? He only gets jurisdiction once they become prisoners. Many offenders will not see the doors of a federal institution.

**Mr. Ingstrup:** Because, senator, every time the word "offender" is used in the legislation it means what is set out in the definition on page 3, which states:

(b) a person who, having been sentenced, committed or transferred to penitentiary. . .

**Senator Cools:** It is any of them, or is it all of them?

[Traduction]

naires. Ce conseil n'est pas astreint aux règles de procédure qui régissent normalement les tribunaux de justice pénale, mais il observe pratiquement toutes les règles qui régissent les tribunaux extérieurs.

Les détenus ont droit en principe à l'aide d'un avocat s'ils en ont besoin. Ils ont accès à ce type d'aide et, même s'ils n'y recourent pas souvent, celle-ci existe.

**Le sénateur Neiman:** En règle générale, est-ce qu'une infraction qui entraînerait une prolongation de la peine serait considérée comme sérieuse?

**M. Ingstrup:** Nous ne pouvons pas faire cela, sénateur. Toute infraction qui entraînerait une peine supplémentaire devrait être jugée par un tribunal extérieur. Ce que le président du conseil interne indépendant peut faire, c'est d'imposer au détenu une peine disciplinaire à purger pendant la durée de la peine qui lui a été infligée par le tribunal pénal.

**Le sénateur Neiman:** Conformément à la liste des peines indiquées à l'article 44?

**M. Ingstrup:** Exact.

**Le président:** Sénateur Cools, est-ce que vous avez une question?

**Le sénateur Cools:** Ma question concerne le paragraphe 26 (1), lequel a trait à l'information fournie aux victimes, et dont le préambule se lit comme suit:

Sur demande de la victime, le commissaire. . .

Le reste du paragraphe énumère les choses que le commissaire peut faire. Peut-être, messieurs, n'avez-vous pas pris part à la rédaction de ce projet de loi. Quoi qu'il en soit, nous ne nous attendons pas à ce que le commissaire du Service correctionnel du Canada se penche sur le cas de tous les délinquants qui ont affaire à la justice canadienne. De toute évidence, il n'est appelé à se pencher que sur ceux qui sont confiés à sa garde, c'est-à-dire qui ont été condamnés à une peine et qui sont effectivement détenus dans une institution pénitencière.

Pourquoi retrouve-t-on le terme «délinquant» et non celui de «détenu»? Le commissaire n'a-t-il pas compétence à intervenir dans la vie des délinquants qu'à partir du moment où ceux-ci sont des détenus? Nombre de délinquants ne verront jamais un pénitencier fédéral de leur vie.

**M. Ingstrup:** La raison, sénateur, est que, chaque fois que le terme «délinquant» est utilisé dans le projet de loi, il revêt la signification qui lui est donnée dans la définition qui est fournie à la page 1, laquelle se lit comme suit:

détenu ou personne qui se trouve à l'extérieur du pénitencier par suite d'une libération conditionnelle ou d'office, ou en vertu. . . d'une ordonnance du tribunal.

**Le sénateur Cools:** Cela s'applique-t-il seulement à quelques-uns, ou à tous?

[Text]

**Mr. Ingstrup:** It is only those who are in a penitentiary.

**Senator Cools:** I know you can only have jurisdiction over the people who are in a penitentiary. I am always curious as to why people choose particular words. I understand that certain words have a much greater public relations impact than others. I am wondering why in the definitions, the drafters could not have been more precise. The Correctional Service of Canada does not deal with every inmate or every offender in the country.

**Mr. Ingstrup:** The act is only for federal offenders. It is within that context that the word has to be understood. "Offender" is usually used in Corrections to encompass as well those people who have been penitentiary inmates at one point, but who are on day parole, full parole, mandatory supervision or statutory release.

**Senator Hastings:** What happened to "convict"?

**Mr. Ingstrup:** We do not have it.

**Senator Cools:** There is tremendous public relations revenue here. Today, I had someone talk to me about young offenders. They assumed because of whatever they had been reading that this legislation would also conquer the problems of young offenders. We are getting to be a little old in this business here. We know how and why people draft legislation. The terminology, you must admit, is rather wide. I wonder why.

**Mr. Ingstrup:** I do not know if my colleagues have any explanation. This is one of the areas in which the drafters have followed the tradition in this particular area. Of course, it is convenient not to change more terminology than is necessary.

**Senator Cools:** I want us to know that the term "offender" is a tremendous word. It has a great emotional satisfaction, especially if you are a minister who wants to demonstrate, most ably, that we are conquering violence in society.

[Traduction]

**M. Ingstrup:** Cela ne s'applique qu'à ceux qui sont dans un pénitencier.

**Le sénateur Cools:** Je sais que votre compétence ne s'étend qu'aux personnes qui sont détenues dans un pénitencier. Je suis toujours curieux de savoir pourquoi certains termes sont préférés à d'autres. Je crois également savoir que certains termes font meilleur effet sur le plan des relations publiques que d'autres. Je me demande pourquoi les rédacteurs n'ont pas jugé utile d'apporter plus de précision dans les définitions. Tous les détenus et tous les délinquants du Canada ne relèvent pas de l'autorité du Service correctionnel du Canada.

**M. Ingstrup:** Le projet de loi ne concerne que les délinquants qui tombent sous le coup de l'autorité fédérale. C'est dans ce contexte-là que le terme doit être compris. Le mot «délinquant» est généralement utilisé en milieu correctionnel pour désigner également les personnes qui, à un moment ou à un autre, ont été détenues dans un pénitencier, mais qui, au moment où l'on en parle, jouissent d'une libération conditionnelle, d'une libération conditionnelle totale, d'une libération d'office ou d'une liberté sous supervision.

**Le sénateur Hastings:** Qu'est devenu le terme «prisonnier»?

**M. Ingstrup:** Nous ne l'utilisons pas.

**Le sénateur Cools:** Le rendement en matière de relations publiques doit être extrêmement intéressant ici. Aujourd'hui, quelqu'un m'a parlé de jeunes contrevenants. (Note du traducteur: l'observation qui suit ne s'applique qu'à l'anglais étant donné que le français rend le terme «offenders» par «délinquants» dans le projet de loi et par «contrevenants» dans la «Loi sur les jeunes contrevenants».) On semblait être enclin à penser, je ne sais sous l'influence de quelle lecture, que le présent projet de loi englobait également la question des jeunes contrevenants. On ne la fait plus aux vieux routiers que nous sommes. Nous savons pourquoi de nouvelles lois sont édictées et quels sont les moyens mis en oeuvre pour leur élaboration. La terminologie de celle-ci, vous devrez l'admettre, est plutôt laxiste. Je me demande bien pourquoi.

**M. Ingstrup:** Je ne sais pas si mes collègues ont une explication. C'est là un domaine particulier dans lequel les rédacteurs ont observé la tradition. Et il est évident que l'on doit éviter les changements terminologiques qui ne sont pas rigoureusement nécessaires.

**Le sénateur Cools:** Je veux seulement insister sur le fait que le mot «offender» («délinquant», «contrevenant») est un mot très expressif. Il traduit une grande satisfaction émotive, surtout lorsqu'il est utilisé par un ministre qui veut démontrer, avec beaucoup de brio, que nous jugulons la violence dans notre société.



[Text]

**The Chairman:** Before you go on to another question, Senator Cools, I want to ask officials if you keep inmates under arrangements with provincial governments, for instance, inmates sentenced to something less than two years, in federal institutions. If so, are they covered under the provisions of this bill?

**Mr. Ingstrup:** It happens very rarely that we do have people who we have taken from the provincial system, people that they cannot handle and we are better equipped to handle. It happens quite frequently that under an exchange of services agreement with several of the provinces, we transfer inmates closer to their homes, so that they stay in a provincial institution. When that happens, the act provides for a clear distinction of distribution of authorities. An offender is always under a set of legal and regulatory rules that pertain to the institution in which that person is housed.

**The Chairman:** So you could get a person serving a six-month sentence, ordinarily under a provincial law but who, through an arrangement with the province, is serving it in a federal institution, and he would be covered under this bill.

**Mr. Ingstrup:** Yes.

**Senator Cools:** I would just be curious as to what language was used in previous acts. Maybe there is nothing there, but it is worth looking at. Perhaps our researcher could do a bit of work and tell us the language that was used. There was another stage in my work when I did a lot of reading of the parole acts and the penitentiary acts, and I do not remember this terminology. I could be wrong.

**Mr. Ingstrup:** I think the terminology in section 2 of this act is completely consistent with the terminology of previous acts. I do not think there is any change. Maybe the technical staff know about that.

**Senator Cools:** I remember when the term "young offender" started to make its journey from delinquents. I think we did a lot of work on that at the time. That was new language then. As the new Young Offenders Act was replacing the delinquent's act or whatever it was called, even then that was new language. Anyway, it is worth looking into.

[Traduction]

**Le président:** Avant que vous n'abordiez une autre question, sénateur Cools, j'aimerais demander à nos témoins si, en vertu d'ententes avec les gouvernements provinciaux, notamment, il existe des délinquants qui purgent des peines de moins de deux ans, par exemple, dans des pénitenciers fédéraux. Dans l'affirmative, le projet de loi les concerne-t-il?

**M. Ingstrup:** Il arrive rarement que nous prenions en charge des personnes qui proviennent des systèmes carcéraux provinciaux parce qu'elles posent des problèmes particuliers et que nous sommes mieux équipés pour faire face à ce genre de problèmes. En revanche, il arrive relativement souvent que, aux termes d'une convention d'échange de services avec diverses provinces, nous transférons des détenus à des institutions provinciales afin de les rapprocher de leur famille. Le cas échéant, la loi définit clairement les attributions des deux niveaux de compétence. Un délinquant est toujours soumis aux lois et règlements qui régissent l'institution dans laquelle il est détenu.

**Le président:** Ainsi donc, une personne qui purgerait une peine de six mois, vraisemblablement en vertu de lois provinciales, mais qui, grâce à des arrangements provinciaux-fédéraux, serait détenue dans une institution fédérale, serait régie par le présent projet de loi.

**M. Ingstrup:** Oui.

**Le sénateur Cools:** Je serais curieux de savoir, monsieur le président, quels étaient les termes utilisés dans les précédents projets de loi. Je serais curieux de savoir quels étaient les termes utilisés dans les précédents projets de loi. Peut-être n'y a-t-il là rien d'intéressant, mais cela vaut la peine d'y regarder de plus près. Peut-être que notre chercheur pourrait se pencher là-dessus et nous dire ce qu'il en est. Il fut une époque de ma carrière où j'ai eu à me renseigner à fond sur le contenu de la loi sur les libérations conditionnelles et celle sur les pénitenciers et je ne me souviens pas d'avoir rencontré cette terminologie. Bien sûr, je pourrais me tromper.

**M. Ingstrup:** Je crois que les termes utilisés à l'article 2 du présent projet de loi sont tout à fait compatibles avec ceux des précédentes lois. Je crois même qu'ils ne s'en écartent nullement. Peut-être le personnel technique pourra-t-il nous confirmer cela.

**Le sénateur Cools:** Je me souviens lorsque l'expression «jeune contrevenant» a commencé à être utilisée à la place de «délinquant». Je crois que nous avons étudié la question à fond à ce moment-là. Cette terminologie était nouvelle à cette époque-là. Lorsque la Loi sur les jeunes contrevenants est venue remplacer la loi sur les délinquants, ou je ne sais plus trop comment on l'appelait alors, les termes utilisés étaient nouveaux. Quoi qu'il en soit, l'intérêt de la question justifie sans doute qu'on l'approfondisse.

[Text]

I have another question regarding the attendance of victims at parole board hearings. I may be wrong, but am I to understand that victims may attend a parole board hearing of an inmate?

**Mr. Gibson:** At the discretion of the National Parole Board, a victim or another person may attend. It is not restricted to victims.

**Senator Cools:** I find that very disturbing and I think it is something this committee should look at deeply. Before I get on with that question of attendance of victims, am I correct in assuming that, at parole board hearings, assistants may still attend to accompany and assist inmates?

**Mr. Gibson:** Correct.

**Senator Cools:** Were the lawyers who used that clause as a mechanism to gain entry into parole board hearings successful in converting those parole board hearings into mini-trials?

I am speaking with very loaded language. But you see, I sat through a lot of parole board hearings, made a lot of decisions, and a lot of games went on with lawyers who were in parole board hearings as legal counsel. Parole board members played the game of pretending they were their assistants and the inmates did and the lawyers did. The only person who ever complained was myself. I was a political appointment, and none of the other board members were, so that was problematic.

**Mr. Gibson:** Senator, parole board hearings, I think, it is fair to say, are significantly more structured at this time than they were when you were a member of the parole board. Lawyers continue to attend, I suspect in increasing numbers, parole hearings as assistants to inmates. We continue to debate the terminology that is appropriate to describe their role. We continue to describe them as assistants. Some of them continue to describe themselves as counsel. They do not, in parole board hearings, have the rights of counsel.

We conduct our hearings informally and there is no cross-examination. Indeed, most of the information that comes

[Traduction]

J'aimerais poser une autre question au sujet de la présence des victimes aux audiences des commissions des libérations conditionnelles. Ai-je bien compris: les victimes pourront, si elles le désirent, prendre part aux audiences des commissions des libérations conditionnelles qui statuent sur le sort des détenus.

**M. Gibson:** Si la Commission nationale des libérations conditionnelles le juge approprié, la victime ou une autre personne peut y être présente. Cette participation n'est pas restreinte aux victimes.

**Le sénateur Cools:** Cela me met très mal à l'aise et je crois que c'est là une question sur laquelle le comité devrait se pencher plus longuement. Avant de poursuivre mes observations sur cette question de la présence des victimes aux audiences des commissions des libérations conditionnelles, j'aimerais demander si j'ai raison de présumer que, lors de ces audiences, d'autres personnes sont encore autorisées à venir pour prêter assistance aux détenus?

**M. Gibson:** Exact.

**Le sénateur Cools:** Est-ce que les avocats qui se sont servis de cette disposition comme tremplin pour obtenir l'accès aux salles d'audiences des commissions des libérations conditionnelles ne sont pas parvenus à transformer ces audiences en mini-procès?

Je m'exprime en des termes crus, mais, voyez-vous, j'ai siégé au sein d'un grand nombre de commissions des libérations conditionnelles, ai participé à de nombreuses décisions et ai été témoin de nombreuses intrigues de la part des avocats qui étaient présents dans les salles d'audiences de ces commissions à titre de conseils juridiques. Les membres des commissions des libérations conditionnelles faisaient mine de les considérer comme des adjoints et les avocats, voire les détenus eux-mêmes, faisaient mine de se laisser prendre à ce jeu. La seule personne qui se soit jamais plainte de cette situation, c'est moi. J'étais un membre désigné par la filière politique, le seul de toute la commission, et cela était problématique.

**M. Gibson:** Sénateur, les audiences des commissions des libérations conditionnelles, me semble-t-il, sont, sans exagérer, plus structurées aujourd'hui qu'elles ne l'étaient lorsque vous étiez membre de telles commissions. Les avocats, de plus en plus nombreux, je crois, continuent aujourd'hui d'y participer pour prêter main forte aux détenus. Le débat concernant la terminologie la plus apte à décrire leur rôle n'est pas clos. Nous continuons de les considérer aujourd'hui comme des aides. Certains d'entre eux continuent de revendiquer le titre de conseils. Toutefois, ils n'ont pas, dans le cadre des audiences des commissions des libérations conditionnelles, les droits inhérents à un tel statut.

Nos audiences se déroulent avec souplesse et nous n'avons pas recours aux contre-interrogatoires. En fait, la majeure par-



[Text]

before the hearing is presented in writing. The psychiatrist, psychologist, police officer or other source of information is not there and cannot be cross-examined. Most of the rights of counsel, taken as trappings of a court proceeding, do not follow in our hearings. Our hearings are essentially conducted as interviews, rather than in the normal trial mode of adversarial proceedings.

**Senator Cools:** What clause of this bill addresses itself to this matter?

**Mr. Gibson:** Mr. Chairman, once again, assistance to the offender at a parole board hearing is covered under clauses 140(7) and (8) on page 79.

**Senator Hastings:** Does that include the victims, too?

**Mr. Gibson:** No, sir, the provisions regarding observers at hearings, which would include victims, are in clauses 140(4) and (5).

**Senator Cools:** Regarding legal precision again, and also regarding maintaining the interests of the public and of Her Majesty the Queen, if we are clarifying sections of this bill, why have we not clarified this section in the use of the terminology of "assistant"?

**Mr. Gibson:** I am not sure I understand the question. The provisions in question, in relation to assistants, are intended to entrench in law the right to an assistant, a right which has been developed over a number of years in the operations of the board and to ensure that right is protected. That is the object of these provisions and, in my view as an ex-legislative drafter, they effectively accomplish that objective.

**Senator Cools:** But has that language not changed somewhat? This now says the board shall permit the offender to be assisted by a person. It seems to me that the previous language was a lot softer. Perhaps these are questions for the minister.

**Mr. Gibson:** Let me reflect back on something that Mr. Stanford said earlier which related to bringing the law, as it now stands, into a state which reflects the reality of the *Charter of Rights and Freedoms*. That is one of the impacts that reflects in the language which you have quoted.

**Senator Cools:** Yes, but there is nothing whatsoever in the Charter of Rights that entitles any inmate in an institution to parole.

[Traduction]

tie de l'information dont la commission est saisie est présentée sous forme écrite. Les psychiatres, psychologues, agents de police ou autres personnes qui sont à l'origine de l'information fournie sont absents de ces audiences et ne peuvent, par conséquent, être contre-interrogées. La plupart des prérogatives des conseils, qui ont trait au cérémonial de la procédure judiciaire, sont absentes de ces audiences. Nous recourons essentiellement aux techniques de l'entrevue au lieu de celles plus antagonistes de la confrontation judiciaire.

**Le sénateur Cools:** Quelle est la disposition du projet de loi qui régit cette question?

**M. Gibson:** Monsieur le président, je le répète, les détenus bénéficient d'une assistance, lors des audiences des commissions des libérations conditionnelles, en vertu des paragraphes (page 79) 140 (7) et (8) du projet de loi.

**Le sénateur Hastings:** Ces dispositions concernent-elles les victimes également?

**M. Gibson:** Non, monsieur. Les dispositions concernant les observateurs admis aux audiences, dont les victimes, sont définies aux paragraphes 140 (4) et (5).

**Le sénateur Cools:** Autre précision touchant la loi et concernant la protection des intérêts du public et de la Couronne: puisque nous tentons d'élucider certains points du projet de loi, pourquoi ne tentons-nous pas de tirer au clair le sens de cet autre terme d'«assistance»?

**M. Gibson:** Je ne suis pas sûr d'avoir compris la question. Les dispositions auxquelles vous faites référence au sujet de cette question de l'«assistance» visent à enchâsser dans la loi le droit à l'assistance, droit qui prend une place de plus en plus importante dans le fonctionnement des commissions des libérations conditionnelles depuis quelques années et que nous voulons préserver. Les dispositions mentionnées n'ont pas d'autre but et, en tant qu'ancien rédacteur législatif, je crois qu'elles atteignent ce but.

**Le sénateur Cools:** Pourtant, le libellé n'a-t-il pas changé quelque peu? Le projet de loi dit maintenant que la Commission permet au délinquant d'être assisté d'une personne. Il me semble que les versions précédentes étaient beaucoup moins contraignantes. Peut-être sont-ce là des questions que nous devrions poser au ministre.

**M. Gibson:** Permettez-moi de revenir sur une observation que M. Gibson a faite un peu plus tôt et qui concerne l'objectif d'harmoniser la loi telle qu'elle existe à l'heure actuelle avec les exigences de la *Charte des droits et libertés*. C'est là une des raisons de ces nouvelles formulations dont vous avez parlé.

**Le sénateur Cools:** Oui, mais il n'y a rien dans la Charte des droits qui autorise un détenu à prétendre à une libération conditionnelle.

*[Text]*

**Mr. Gibson:** Mr. Chairman, the issue at stake here is a fair hearing, not the right to parole. This bill makes it very clear that parole is, indeed, not a right. It is a privilege granted at the discretion of the National Parole Board.

However, in considering whether it is appropriate to confer parole, the bill recognizes that an inmate who may be illiterate, who may be unfamiliar with either of the official languages of Canada, must have a reasonable opportunity to present his or her case and can have an assistant to aid in that process. That is the objective of these provisions.

**Senator Cools:** Then the new language could say that. The language of the drafting could indicate the assistance is an assistance of a tender and compassionate and humanitarian type. Mr. Chairman, I sat through a lot of parole board hearings. I know a lot about aggressive lawyers who intimidated a lot of board members and who were very successful in getting the decisions they wanted for their inmates.

I do not mind talking about this at all because perhaps it is time somebody did. We should be looking at that language so that the law expresses clearly the intention, because the intention of the statute is that inmates may be helped in personal ways. In the instance of parole, the statute should not be assisting in what I consider to be the breakdown of the parole hearing. Parole in the long run remains a discretionary act, sort of an act of mercy, to this day. That has not changed.

**The Chairman:** But it provides for effective conduct of the hearing, which is what you want. If the hearing is conducted in an effective manner, then those questions which you raise would have an opportunity to be heard.

**Senator Cools:** I see this whole act as preceding the day that parole is going to be finished totally in this country, and I see this clause as taking us down that road. We have gone down that road a lot in the last 10 to 15 years. It seems to me that we could spell it out. We could spell out that the intention is the humane assistance of the inmate. I am sure you gentlemen know what we are talking about.

I see Senator Nurgitz' particular frown which I have seen many times before.

*[Traduction]*

**M. Gibson:** Monsieur le président, l'enjeu de ce dont nous discutons, ce n'est pas le droit à une libération conditionnelle, mais le droit à être traité avec équité lors d'audiences. Le projet de loi indique très clairement que la libération conditionnelle n'est pas un droit. C'est un privilège que la Commission nationale des libérations conditionnelles peut accorder si elle le juge approprié.

Toutefois, compte tenu du processus à l'issue duquel la commission détermine s'il est opportun d'accorder une libération conditionnelle, le projet de loi tient compte du fait que le détenu peut être un illettré qui, de surcroît, ne parle aucune des deux langues officielles du Canada et auquel il est nécessaire d'offrir, dans des limites raisonnables, la possibilité d'exposer son cas et, pour ce faire, de se faire aider par quelqu'un. Tel est l'objectif de ces dispositions.

**Le sénateur Cools:** Cela aurait pu être dit explicitement dans le projet de loi. Ainsi, on aurait pu dire, par exemple, que l'assistance à laquelle le détenu a droit relève de la compassion et lui est fournie dans un but humanitaire. Monsieur le président, j'ai siégé au sein d'un grand nombre de commissions des libérations conditionnelles et j'ai vu de nombreux avocats parvenir, grâce à une intimidante agressivité, à arracher aux commissions des décisions qui avantagent leur client.

Je n'ai aucune réticence à parler de ces choses car je crois qu'il est grand temps que quelqu'un le fasse. Nous devrions nous pencher de plus près sur la formulation de ces dispositions, car celles-ci ont expressément pour objet de fournir aux détenus des moyens d'aide personnelle. Dans les cas de demandes de libération conditionnelle en instance, le projet de loi ne devrait pas favoriser ce que je considère être un court-circuitage des audiences. La libération conditionnelle est, à long terme, et demeure, à ce jour, un acte discrétionnaire, une espèce de grâce. Cela n'a pas changé.

**Le président:** Mais elle donne les moyens de procéder à la tenue d'audiences concluantes, ce qui est l'objectif que vous recherchez. Si les audiences sont menées de façon efficace, les questions que vous soulevez auront la possibilité d'être entendues.

**Le sénateur Cools:** Je perçois dans ce projet de loi le signe annonciateur du jour où la liberté conditionnelle dans ce pays sera une chose du passé et je vois dans cette disposition une étape qui nous conduira sur cette route. Nous avons fait beaucoup de chemin en ce sens depuis dix ou quinze ans. Il me semble que nous pourrions nous exprimer clairement. Nous pourrions dire sans ambages que notre intention est d'aider les détenus dans un but humanitaire. Je ne doute pas, messieurs, que vous sachiez de quoi il retourne.

Je vois le sénateur Nurgitz froncer les sourcils comme je lui ai vu faire ce geste plusieurs fois auparavant.



[Text]

**The Chairman:** I am struggling with it.

**Senator Cools:** What is unfolding is that this bill is extremely difficult and extremely complex and should be given due and timely study. I would be happy if our researchers could do some work on this. I would be very interested, for example, in rates of parole granted when lawyers are present versus parole denials.

**The Chairman:** Are such statistics kept?

**Mr. Gibson:** No.

**Senator Cools:** I tried to get them kept once and I was quite unsuccessful.

**The Chairman:** These two gentlemen say those statistics are not kept. Do I take it, from the witnesses, that they do not distinguish between the appearance of a friend or a lawyer or a priest?

**Mr. Gibson:** That is correct, Mr. Chairman.

**Senator Cools:** Let us take another shot at that. What did the previous set of regulations say?

**Mr. Gibson:** Mr. Chairman, the provisions regarding assistance to inmates at hearings are contained in the parole regulations and I would be happy to provide a copy of the current regulations to the senator.

**The Chairman:** Thank you.

**Senator Cools:** Coming back to my previous question regarding the presence of victims at these hearings, I wonder if the deputy minister could share with the committee the thinking that went into the deadly business of bringing victims into parole board hearings?

**Mr. Stanford:** I will identify immediately what I sense to be the issue, that is the potential for the exercise of what I will call vengeance on the part of victims at parole board hearings. Let me assure the senator that all of us connected in any way with the process are aware of that risk.

**Senator Cools:** I know, and you are good people.

**Mr. Stanford:** We are, however, also aware of potential good. I repeat the point made by Mr. Gibson earlier, that attendance by victims is at the discretion of the parole board. It is not a right. The attendance of a victim at a parole hearing may be helpful to the board, and may also be helpful to the victim as part of the victim's process of coming to terms with

[Traduction]

**Le président:** Cette question me pose un problème de conscience.

**Le sénateur Cools:** Ce qu'il y a, en fait, c'est que ce projet de loi est extrêmement touffu et complexe et que nous devrions prendre le temps de l'étudier attentivement. Je serais heureux que nos chercheurs puissent nous seconder dans cette tâche. Je serais très curieux de savoir, par exemple, quels sont les taux comparatifs des libérations lorsqu'il y a des avocats aux audiences et lorsqu'il n'y en a pas.

**Le président:** De telles statistiques existent-elles?

**M. Gibson:** Non.

**Le sénateur Cools:** J'ai un jour essayé d'obtenir que l'on conserve de telles statistiques, mais je n'ai pas réussi.

**Le président:** Ces deux messieurs disent qu'on n'établit pas de telles données. Est-ce à dire qu'on ne fait aucune différence aux audiences entre la présence d'un ami ou d'un prêtre et celle d'un avocat?

**M. Gibson:** Cela est exact, monsieur le président.

**Le sénateur Cools:** Enfonçons le clou encore un peu. Qu'est-ce que les précédents règlements disaient?

**M. Gibson:** Monsieur le président, les dispositions régissant l'assistance aux détenus lors des audiences sont contenues dans les règlements concernant les libérations conditionnelles et je serais heureux de fournir au sénateur un exemplaire de la version de ces règlements qui est actuellement en vigueur.

**Le président:** Je vous remercie.

**Le sénateur Cools:** Pour en revenir à ma question précédente concernant la présence des victimes aux audiences des commissions, je me demande si le sous-ministre pourrait dire au comité pour quelle raison ce funeste projet d'ouvrir la porte des salles d'audiences aux victimes a été conçu?

**M. Stanford:** Permettez-moi de préciser immédiatement ce qui selon moi constitue l'enjeu, c'est-à-dire la possibilité que les victimes se livrent à ce que j'appellerais une vengeance aux audiences de la Commission des libérations conditionnelles. Je tiens à assurer le sénateur que toutes les personnes concernées de près ou de loin par le processus sont conscientes de ce risque.

**Le sénateur Cools:** Je le sais. Je sais également que vous êtes des gens bien intentionnés.

**M. Stanford:** Nous savons toutefois aussi que cette mesure pourrait avoir du bon. Je répète ici ce que M. Gibson a déjà souligné: la présence des victimes à l'audience est laissée à la discrétion de la Commission. Il ne s'agit pas d'un droit. La présence d'une victime à une audience de la Commission des libérations conditionnelles peut être utile à la Commission et

[Text]

the experience of the offence and putting that behind him or her.

**Senator Cools:** If we are interested in doing that, perhaps it should not be in such a piece of legislation. Maybe we should go over to the ministry of community and social services to set up a particular counselling program. In the long run, this is part of the criminal judicial system. I understand the conflict between the concept of humanitarian paroling and the discipline of contention. It is an old debate and we do not have to revisit it. But my concern is with why it is here.

If a parole board member is able and good, he or she may probe into many of the important elements of that inmate, the crime he performed, why he did it and the distance that that inmate has travelled, as a human being, from the offence until now. I assure members of this committee that for any victim to listen to any inmate go through that, can only cause severe pain and anguish.

I can give you examples. There are thousands of them. Thank God for forgetting, because some of them are very painful. I remember vividly a particular inmate who could not even remember the details of the killing. He could not remember. He told me he remembered that he had done something wrong because he had a knife in his hand and there was blood on him. I was able to get from that inmate, in the process of the hearing, the entire system that he used to reconstruct the offence in his mind and the road he had travelled to become a better human being. Parole is not about innocence or guilt, it is whether or not that person has changed and is fit to walk out into society.

I do not envy you people your jobs at all. That process serves no purpose for the victim, unless the victim is an exceptional Christian. I wish we would look at that very carefully. I have no doubt that it will satisfy many victim groups, but it is a poor way. If we wish to help victims or their families, we can give them help that surpasses what this will do. I think this is a very mean clause in the bill.

[Traduction]

elle peut aussi être utile à la victime dans le processus qui permettra à cette dernière de surmonter et d'oublier l'expérience vécue lors du crime.

**Le sénateur Cools:** Si c'est là le résultat que nous visons, peut-être devrions-nous chercher à l'obtenir autrement que par cette loi. Peut-être devrions-nous nous adresser au ministère des services sociaux et communautaires pour qu'il élabore un programme spécialisé de services d'aide. En fin de compte, le processus en cause ici relève de l'appareil judiciaire. Je comprends le conflit qui existe entre le concept de la libération conditionnelle pour des fins humanitaires et l'aspect disciplinaire de la détention. Il s'agit d'un vieux débat et nous n'avons pas à le refaire. Je me soucie plus des raisons pour lesquelles il se pose ici.

Si un membre de la Commission est compétent, il ou elle cherchera peut-être à enquêter sur de nombreux aspects de la personnalité du détenu, la nature du crime qu'il a commis, les raisons pour lesquelles il l'a commis et le chemin que ce détenu a parcouru, en tant qu'être humain, depuis la perpétration de son crime. Je peux assurer les membres du Comité que pour une victime, entendre un détenu se livrer ainsi ne peut être qu'une source de douleur et d'angoisse profondes.

Je peux vous donner des exemples. Il s'en trouve des milliers. Je remercie Dieu de la faculté que nous avons d'oublier, parce que certains d'entre eux sont particulièrement douloureux. Je me souviens avec une acuité particulière d'un détenu qui ne pouvait même pas se rappeler des détails du meurtre qu'il avait commis. Il ne pouvait s'en souvenir. Il m'a dit qu'il se rappelait avoir commis un acte répréhensible parce qu'il avait un couteau à la main et qu'il était couvert de sang. J'ai pu, au cours de l'audience, obtenir de ce détenu qu'il explique le processus qui lui avait permis de reconstituer mentalement son crime ainsi que le chemin qu'il avait parcouru afin de devenir une meilleure personne. Le processus de libération conditionnelle n'a rien à voir avec le concept d'innocence ou de culpabilité, il consiste à établir si une personne a changé et si elle est prête à vivre de nouveau au sein de la société.

Je ne vous envie pas votre travail du tout. Ce processus n'a aucune utilité du point de vue de la victime, à moins que cette dernière ne soit animée par un esprit chrétien exceptionnel. J'aimerais que nous examinions cette question très attentivement. Il ne fait aucun doute que cette disposition satisfera de nombreux groupes de victimes, mais c'est une piètre manière de les satisfaire. Si nous désirons aider les victimes et leurs familles, nous pouvons leur offrir une aide dont les résultats surpasseront ceux qu'on pourra obtenir grâce à cette disposition. Je crois que cette clause du projet de loi est très mauvaise.



[Text]

**Senator Di Nino:** I will follow up on Senator Cools' comments for a moment. I suspect that I may have to ask this question again during further hearings.

The way I understand that section is that as well as the recognition of the rights of the offender, there is a recognition of the rights of victims. I have read that there is real rehabilitative value in this for the victim, whether it be the victim of an offence or the family of a victim who may not be here any longer or is unavailable. Is that a consideration?

**Mr. Gibson:** Yes it is, and some of the concerns that Senator Cools has raised are reflected. As well, some of the concerns that you raised are reflected in the discretion vested in the parole board to determine whether or not an observer will attend, whether or not that observer be a victim.

There are four criteria spelled out and they are criteria which require parole board members to balance interests. One of the criteria that the board must consider is that if the hearing is likely to be disrupted, or the ability of the board to consider the matter before it is likely to be adversely affected, they can exclude the individual who applies to be an observer at the hearing.

Equally, where an observer is admitted to a hearing and it becomes clear that it is proving to be a very stressful situation in which the observer is having difficulty restraining himself or herself, there would be authority in the board to ask the observer to leave in the interest of ensuring a fair, full and complete hearing.

There are other criteria which the board considers in reaching a conclusion on the basis of an application to attend as an observer.

**The Chairman:** Are there a large number of instances where victims are brought into parole hearings?

**Mr. Gibson:** There are two sets of circumstances. There is one set of circumstance which occurs infrequently in a family violence situation. You will find the victim of the offence attending as the assistant to the inmate. The victim of the offence, the spouse, usually, has found that the lesser of two evils—risking further victimization or living without whatever support the offending spouse has been able to provide—proves to be risking further victimization. So you will have the victim there in the capacity of assistant supporting the inmate's release.

In order for a victim in an adverse position to be present at the present time, the consent of the inmate is required. That is

[Traduction]

**Le sénateur Di Nino:** Je désire poursuivre sur la lancée du sénateur Cools pendant un moment. Je soupçonne que je devrai peut-être poser cette question de nouveau au cours des audiences à venir.

Selon la compréhension que j'ai de cet article du projet de loi, les droits des victimes sont reconnus au même titre que ceux des délinquants. J'ai lu que ce processus avait une valeur réelle dans le processus de réadaptation des victimes, qu'il s'agisse de la victime comme telle ou de la famille d'une victime qui ne serait plus parmi nous ou absente pour quelque raison. Est-ce un élément dont on a tenu compte?

**M. Gibson:** Oui et le projet de loi tient compte de certains des points soulevés par le sénateur Cools. De même, certaines des inquiétudes que vous avez manifestées y sont prises en considération puisque la Commission est investie du pouvoir discrétionnaire de décider si un observateur peut assister à l'audience, que cet observateur soit une victime ou non.

Quatre critères sont énoncés dans le projet de loi. Ils exigent des membres de la Commission qu'ils maintiennent un équilibre entre les intérêts des différentes parties. Un des critères dont la Commission doit tenir compte veut que si la présence d'une personne qui a présenté une demande afin d'obtenir la qualité d'observateur à l'audience nuit au déroulement de cette audience ou empêche la Commission de bien évaluer la question dont elle est saisie, la Commission peut exclure cette personne.

De même, lorsqu'un observateur est admis à une audience et qu'il devient évident que la situation est très stressante pour lui, au point où il éprouve de la difficulté à se contenir, la Commission serait habilitée à demander à cet observateur de se retirer afin de pouvoir assurer la tenue d'une audience complète et équitable.

Il existe d'autres critères dont la Commission doit tenir compte avant de rendre une décision à savoir si une demande d'assister à l'audience en qualité d'observateur sera acceptée ou non.

**Le président:** Arrive-t-il fréquemment que des victimes assistent aux audiences de la Commission?

**M. Gibson:** Cela se produit dans deux types de circonstances. Le premier, plutôt rare, est celui de la victime de violence familiale qui agit en qualité d'assistant du détenu. Cette victime, habituellement le conjoint du délinquant, estime que de deux maux, soit le risque d'être de nouveau victime ou la perte du soutien de son conjoint, le premier est encore le moindre. On retrouvera alors la victime à l'audience en qualité d'assistant du détenu.

Pour qu'une victime opposée à la libération soit présente à l'audience, il faut, à l'heure actuelle, que le détenu y consente.

[Text]

the way it is now. The result of that is that there are very few victims who are adverse in interest who attend because rarely is the consent given by the inmate. This would shift the onus for determining whether an observer would attend from the veto of the inmate, to the discretion of the board.

**Senator Di Nino:** Under the new changes to the Young Offenders Act through Bill C-17 dealing with murder, if a young offender is transferred to adult court and is found guilty and is then committed to a federal penitentiary, is it correct that this legislation would then apply to that young offender as well?

**Mr. Stanford:** Yes.

**Senator Di Nino:** Mr. Stewart, do you believe that clause 170 gives you full authority to investigate the situation of a death or injury described by Senator Hastings? Injury would have to be more clearly defined. Does clause 170 give you enough authority to act on the type of scenario that Senator Hastings described?

**Mr. Stewart:** Yes, it does.

**Senator Di Nino:** I have two questions based on the premise that clause 19(1) is amended in the manner suggested by Senator Hastings. First, would it give you any additional authority? Second, would it impact in any way on your relationship with inmates?

**Mr. Stewart:** It would make it mandatory for me to do those investigations, which would take away my discretion.

**Senator Di Nino:** It would take away your independence.

**Mr. Stewart:** I do see some problems in a situation where inmates are fighting and there are injuries and I have to come up with conclusions. I mentioned guilt and charges before and it was suggested that was not what was intended. One Solicitor General did ask me to investigate a riot, to come up with names and to suggest, if charges were to be laid, what charges they would be. I said that I would have to decline that part of the request. I was happy to do the investigation into the riot, but I did not feel that I should be naming names, suggesting charges and things like that.

With inmate-on-inmate type situations, the perception of the inmates and their families might be that I was part of the system rather than being independent, because I would have to

[Traduction]

Voilà la situation présente. Il s'ensuit que seul un très petit nombre de victimes dont les intérêts sont contraires à ceux des détenus assistent aux audiences parce que ces derniers n'y consentent que rarement. Le projet de loi retirerait au détenu son droit de veto en la matière et donnerait à la Commission le droit discrétionnaire d'établir si un observateur peut assister à l'audience.

**Le sénateur Di Nino:** En vertu des nouvelles modifications apportées à la *Loi sur les jeunes contrevenants* par le projet de loi C-17, si un jeune contrevenant accusé de meurtre comparaît devant un tribunal pour adultes, est reconnu coupable et est ensuite condamné à une peine dans un pénitencier fédéral, est-il exact de dire que la loi ici en cause s'appliquerait alors à ce jeune contrevenant?

**M. Stanford:** Oui.

**Le sénateur Di Nino:** M. Stewart, croyez-vous que l'article 170 vous donne pleins pouvoirs pour enquêter en cas de décès ou de blessures dans une situation du genre de celle décrite par le sénateur Hastings? Le mot blessure devrait être défini plus clairement. L'article 170 de la loi vous donne-t-il suffisamment de pouvoirs pour agir dans une situation du genre de celle décrite par le sénateur Hastings?

**M. Stewart:** Oui.

**Le sénateur Di Nino:** Je désire poser deux questions fondées sur la prémisse que le paragraphe 19(1) serait amendé de la manière proposée par le sénateur Hastings. Premièrement, jouiriez-vous ainsi d'un pouvoir additionnel? Deuxièmement, cela aurait-il des répercussions, quelles qu'elles soient, sur vos relations avec les détenus?

**M. Stewart:** On rendrait ainsi ces enquêtes obligatoires, ce qui me retirerait mon pouvoir discrétionnaire.

**Le sénateur Di Nino:** Cela vous enlèverait votre indépendance.

**M. Stewart:** Je crois qu'il y aurait de toute évidence certains problèmes dans les cas où des détenus se seraient battus, où il y aurait eu blessures et où il me faudrait faire connaître mes conclusions. J'ai soulevé la question de la culpabilité et des accusations auparavant et on a laissé entendre que ce n'était pas le but visé. Un solliciteur général m'a bien demandé d'enquêter sur une émeute, de lui fournir des noms et de recommander, le cas échéant, quelles accusations devaient être portées. Je lui ai répondu qu'il me fallait refuser d'accéder à cette partie de sa demande. J'étais heureux d'effectuer l'enquête sur l'émeute en question, mais je ne croyais pas qu'il m'appartenait de donner des noms et de formuler des recommandations sur la nature des accusations à porter et ainsi de suite.

Dans les cas où les deux parties impliquées sont des détenus, il se peut que je sois perçu par ces derniers et leur famille comme un élément de l'appareil judiciaire plutôt que comme



[Text]

come down on one side or another, in a certain set of circumstances. A case of a hostage taker being shot by a guard is different, but even that would cause our office some problems from the point of the perception of the inmates.

**Senator Di Nino:** Are you saying that in your opinion you have sufficient authority under clause 170 to be able to carry on any investigation you felt was necessary? Are you saying the changes suggested by Senator Hastings may have an impact, at least perceived, on your impartiality.

**Mr. Stewart:** I agree with that, yes.

**Senator Hastings:** Mr. Ingstrup, you said that when a federal inmate is transferred to provincial authority, that offender would come under the authority of the institution in which he is housed. Is that correct?

**Mr. Ingstrup:** That is right.

**Senator Hastings:** So if the federal inmate goes to the Calgary provincial institution, he comes under all of the rules and regulations of provincial parole and release?

**Mr. Ingstrup:** That is right.

**Senator Hastings:** Have you transferred any inmates convicted of first-degree murder to provincial institutions?

**Mr. Ingstrup:** We do have francophone female federal offenders transferred to the province of Quebec who have been sentenced to life imprisonment for murder.

**Senator Hastings:** For first-degree murder?

**Mr. Ingstrup:** That is right. They would be transferred, all of them, to the Tanguay institution in Quebec.

**Senator Hastings:** And they would come under the release procedures of the government of Quebec, contrary to the Criminal Code?

**Mr. Ingstrup:** The federal government still has paroling authority, but disciplinary authority, movement of those people to medium or minimum or maximum security institutions, fence clearance, et cetera, falls under the provincial system.

**Senator Hastings:** I asked you of the releasing procedure, and you said "yes". That is why I wanted clarification. Are any of those inmates on day parole?

[Traduction]

une partie indépendante, parce que, dans un ensemble donné de circonstances, il me faudrait pencher d'un côté ou de l'autre. Le cas d'un preneur d'otage qui se serait fait tirer dessus par un gardien est différent, mais même dans ce cas, notre bureau éprouverait certains ennuis en ce qui a trait à la perception qu'ont de nous les détenus.

**Le sénateur Di Nino:** Êtes-vous en train de dire qu'à votre avis, vous disposez de pouvoirs suffisants en vertu de l'article 170 pour effectuer toute enquête que vous jugez nécessaire? Êtes-vous en train de dire que les modifications proposées par le sénateur Hastings peuvent avoir des répercussions sur votre impartialité ou du moins sur la perception qu'on a de votre impartialité?

**M. Stewart:** C'est cela, oui.

**Le sénateur Hastings:** M. Ingstrup, vous avez dit que lorsqu'un détenu de juridiction fédérale est transféré dans un établissement provincial, il est alors assujéti au pouvoir de l'établissement où il est détenu. Est-ce exact?

**M. Ingstrup:** C'est exact.

**Le sénateur Hastings:** Donc, si un détenu de juridiction fédérale est transféré à l'établissement provincial de Calgary, il est alors assujéti à tous les règlements de cette province concernant les libérations conditionnelles ou autres?

**M. Ingstrup:** C'est exact.

**Le sénateur Hastings:** Avez-vous déjà transféré un détenu reconnu coupable de meurtre au premier degré dans un établissement provincial?

**M. Ingstrup:** Oui. Des détenues francophones de juridiction fédérale qui ont été condamnées à la prison à perpétuité pour meurtre ont bien été transférées dans un établissement de la province de Québec.

**Le sénateur Hastings:** Pour des meurtres au premier degré?

**M. Ingstrup:** C'est exact. Elles seraient toutes transférées à la prison Tanguay, au Québec.

**Le sénateur Hastings:** Et, contrairement à ce qui est prévu dans le Code criminel, elles sont donc assujéties à la procédure de libération du gouvernement du Québec?

**M. Ingstrup:** Le gouvernement fédéral conserve le pouvoir de libération conditionnelle, mais le pouvoir disciplinaire, soit le pouvoir de déplacer ces personnes dans des établissements à sécurité minimale, moyenne ou maximale, les règles relatives à la distance à laquelle elles peuvent se tenir des clôtures, etc., relève du système correctionnel provincial.

**Le sénateur Hastings:** À la question concernant la procédure de libération vous avez répondu «oui». C'est sur ce sujet que je désirais obtenir des précisions. Certaines de ces détenues bénéficient-elles d'un privilège de semi-liberté?

[Text]

**Mr. Ingstrup:** I cannot tell you if they are on day parole. Let me check into that. Their cases have, in all likelihood, been decided by the National Parole Board, which is also acting here as provincial parole board.

**Senator Hastings:** Mr. Gibson, can you answer that question?

**Mr. Gibson:** I cannot indicate to you whether there are any federal offenders who previously were housed in provincial institutions who are on day parole at the present time.

**Senator Hastings:** First-degree murder?

**Mr. Gibson:** First-degree murder, yes. I am sure we can get that information, but I have not got it in front of me.

**Senator Hastings:** I would appreciate that information.

I want to revert to vengeance being placed in this act, where the victim may be present at a parole board hearing.

I expressed my views last night in the Senate Chamber, and what I think we are doing with this act, Mr. Stanford, is enshrining vengeance. We have tried to get it out of corrections for years. We are enshrining it and codifying it. You said it might be of benefit to the victim.

I have all the compassion in the world for a victim. I have compassion for anyone in society who is in difficulty, especially a victim of crime. We all have a duty to assist that victim in time of difficulty, stress and grief. However, a victim must become a survivor, and by continuing to hold forth the offender and the event in front of the victim, we are not helping that victim or the offender, as we hope the offender will become an ex-offender.

The offender needs all the help in the world at time of trial and at time of incident. Victims must have an opportunity to express themselves. They may need financial assistance with respect to the event. They must understand why it was them. There are many questions with which they need help. I question prolonging the event—and the offender focusing on that—for the victim. You are prolonging the agony and the healing that must take place both with the offender and victim.

[Traduction]

**M. Ingstrup:** Je ne suis pas en mesure de vous dire si certaines détenues bénéficient d'un privilège de semi-liberté. Je vais vérifier. Selon toute vraisemblance, ces cas ont fait l'objet d'une décision de la Commission nationale des libérations conditionnelles, qui agit aussi dans ces cas en qualité de commission provinciale.

**Le sénateur Hastings:** M. Gibson, êtes-vous en mesure de répondre à cette question?

**M. Gibson:** Je ne peux vous indiquer si des délinquants de juridiction fédérale qui étaient détenus dans des établissements provinciaux bénéficient actuellement d'un privilège de semi-liberté.

**Le sénateur Hastings:** Pour meurtre au premier degré?

**M. Gibson:** Pour meurtre au premier degré, oui. Je suis certain que nous pouvons obtenir ces renseignements, mais je ne les ai pas ici avec moi.

**Le sénateur Hastings:** J'aimerais obtenir ces renseignements.

Je voudrais maintenant revenir au concept de vengeance présent dans cette loi en vertu de laquelle les victimes peuvent assister aux audiences de la Commission.

J'ai exprimé mon point de vue hier soir au Sénat et je crois qu'avec cette loi, M. Stanford, nous favorisons la vengeance. Après avoir essayé de l'éliminer du système correctionnel pendant des années, nous l'enchâssons maintenant dans la loi et nous la codifions. Vous avez dit que cette disposition pourrait être bénéfique aux victimes.

J'éprouve toute la compassion du monde pour les victimes. Je compatis avec quiconque se trouve en difficulté dans notre société, particulièrement s'il s'agit d'une victime d'acte criminel. Nous avons tous le devoir d'aider ces victimes au cours de cette période difficile de stress et d'affliction. Cependant, la victime doit aussi reprendre le cours de sa vie et en continuant à disserter sur le délinquant et son crime devant la victime, nous n'aidons ni l'un ni l'autre, puisque nous espérons justement que le délinquant devienne un ex-délinquant.

Le délinquant a besoin de toute l'aide qu'on puisse lui apporter au moment du procès et au moment de l'incident comme tel. Les victimes doivent bénéficier d'une occasion de s'exprimer. Il est possible qu'elles aient besoin d'une aide financière à la suite de l'incident. Elles doivent comprendre pourquoi cela leur est arrivé à elles. Elles se posent de nombreuses questions et elles auront besoin d'aide pour y répondre. Je m'interroge sur la pertinence de prolonger ainsi les événements pour la victime, et d'amener le délinquant à ressassier son crime. Vous prolongez ainsi le supplice à la fois du délinquant et de la victime, et vous retardez d'autant leur processus de guérison.



[Text]

To force—which you will do—a victim into a room with an offender—

**Mr. Gibson:** No, not force.

**Senator Hastings:** Just a moment. If the offender says, “I do not want the victim here,” and you say, “Yes, the victim is coming,” then you are forcing them into the same room. To force it is non-productive.

What we are doing is wrong and simply for the benefit of a few malcontents that view justice as retribution.

I am saying this—notwithstanding Senator Di Nino’s slash at me last night—with all the concern it is possible for me to have for victims.

**Mr. Stanford:** There is no suggestion in any of this of requiring a victim to be present at the parole board hearing against his or her will. If the victim is there, one of the prerequisites is that the victim has expressed a wish to be there.

I am not a psychologist, so I cannot tell you with professional authority what the impact will be. We are reasonably confident in believing that it will vary from individual to individual and that for some it would be a very traumatic experience, and for those who are sufficiently self-aware to know that, they will not seek to be there. For others it may be the event that releases them from the experience.

I do not say that with professional expertise, but vengeance has not been a factor in the inclusion of this provision in the act. If that were the case, the final decision on whether or not to have the victim present would not have been vested in the parole board; it would have been given to the victim. That is not what the act does.

**Senator Hastings:** You said in your opening remarks it was a great risk, and I share that concern.

You are aware of the decision of Mr. Justice O’Driscoll recently in the Ontario Supreme Court where he ruled that a victim’s statement would not be admitted at a judicial hearing. His ruling said that the victim’s impact statement acceptable to assist a judge at the time of sentencing, period.; When he came to do a judicial review, he was there to review the conduct of the inmate in custody since conviction, and that a victim’s statement was of no benefit to the jury or him in this hearing, which in essence is actually a parole hearing.

[Traduction]

Forcer—et c’est ce que vous ferez—une victime à pénétrer dans la même pièce qu’un délinquant. . .

**M. Gibson:** Non. Nous ne forçons personne.

**Le sénateur Hastings:** Un instant, si le délinquant dit: «Je ne veux pas voir la victime ici», et que vous répondez: «Oui, la victime va être là», vous les forcez alors à se trouver dans la même pièce en même temps. Contraindre ainsi ces personnes est contre-productif.

Ce que nous faisons est mal et nous le faisons uniquement pour le bénéfice de quelques mécontents qui perçoivent la justice comme l’exercice d’une vengeance.

Je dis cela avec toute la compassion que je peux éprouver pour les victimes et malgré les propos cinglants qu’a eus le sénateur Di Nino à mon endroit hier soir.

**M. Stanford:** Rien dans le projet de loi ne peut laisser croire qu’on obligera une victime à assister contre son gré à une audience de la Commission des libérations conditionnelles. Si la victime est présente, c’est que conformément aux préalables stipulés, elle en a d’abord exprimé le désir.

Je ne suis pas psychologue. Je ne peux donc formuler une opinion professionnelle sur les répercussions que cela peut avoir. Nous croyons, avec une certitude raisonnable, que ces répercussions varieront d’une personne à l’autre. Pour certaines, assister à une audience serait une expérience très traumatisante et nous croyons que se connaissant suffisamment bien, ces personnes auront la sagesse de ne pas demander à assister à une audience. Pour d’autres personnes, cette expérience serait peut-être libératrice.

Je ne bénéficie d’aucune expertise professionnelle sur laquelle appuyer une telle affirmation, mais l’exercice de la vengeance n’a pas été un des facteurs à la base de l’inclusion de cette disposition dans la loi. Si c’était le cas, le pouvoir d’autoriser ou non les victimes à assister à l’audience n’aurait pas été conféré à la Commission, mais plutôt à la victime elle-même. Ce n’est pas là l’effet de la loi.

**Le sénateur Hastings:** Vous avez dit dans vos remarques préliminaires qu’il s’agissait d’un gros risque. Je partage votre inquiétude.

Vous avez sûrement pris connaissance de la décision rendue récemment par le juge O’Driscoll de la Cour suprême de l’Ontario dans laquelle il a conclu que la déclaration d’une victime ne devait pas être admise à l’audition d’une requête en révision judiciaire. Selon le juge, la déclaration de la victime n’est admissible que pour aider le juge de première instance à rendre sa sentence, c’est tout. Il a estimé qu’étant appelé à rendre une décision dans une requête en révision judiciaire, il devait examiner la conduite du détenu depuis sa condamnation et que la déclaration de la victime ne pouvait être d’aucun secours ni à lui ni au jury pour les fins de l’audition de cette

[Text]

Mr. Justice O'Driscoll is learned counsel. He was supported by a similar decision in another Ontario Supreme Court case. He was supported again by a decision in the Superior Court of Quebec. When we have the courts ruling like this, I am wondering why we are going the other way.

**Mr. Stanford:** There is provision for written statements by victims as part of the parole process.

**Mr. Gibson:** The issue before the parole board is determination of risk that would be represented by the inmate if he or she were to return to the community. There are circumstances, particularly in short sentence situations, where there might be no better information regarding likely risk than that which could be provided by the victim of the offence for which the offender is serving time. In those circumstances, we regard it as important that the members of the National Parole Board making the decision on future risk, have available that information for purposes of exercising their statutory function.

The issue is not the attitude of the victim in terms of vengeance, but the attitude of the victim in terms of the risk that the return of this inmate to the community—perhaps to the same household, the same small remote community, or to a completely separate community—would represent. If the victim has information to provide that would be helpful in making that determination, just as with all other helpful information, parole board members are anxious to have access to it.

However, that issue is separate from the issue of observers at hearings where if a victim is present, he or she would be present as an observer only, not for the purpose of providing information.

**Senator Hastings:** The sponsor of the bill said in the Senate last night that the victim would now have an opportunity of influencing the release decisions with respect to parole of an inmate.

**Mr. Gibson:** That is a correct statement. We have made it clear that if victims have information relevant to the release decision—that is, to risk assessment—we would like to have that information from them. However, we encourage them to provide that information in writing, a way that can be shared with the offender. Where they are not prepared to provide it to us in writing, we invite them to provide it to an official, either through CSC or through one of our own offices; not at the hearing.

[Traduction]

requête, qui dans les faits, est essentiellement l'audition d'une demande de libération conditionnelle.

Le juge O'Driscoll est un éminent juriste. Sa décision a été confirmée par une décision similaire rendue dans une autre affaire soumise à la Cour suprême de l'Ontario, puis par un autre jugement rendu par un juge de la Cour supérieure du Québec. À la lumière de ces jugements, je me demande pourquoi nous prenons une orientation tout à fait opposée.

**M. Stanford:** Dans le cadre de la procédure de libération conditionnelle, certaines dispositions prévoient que les victimes peuvent soumettre des déclarations écrites.

**M. Gibson:** La question soumise à la Commission consiste à établir quel risque représenterait le détenu s'il devait réintégrer la société. Dans certaines circonstances, particulièrement lorsque la peine d'emprisonnement a été courte, il n'existe pas de meilleure source de renseignements permettant d'évaluer ce risque que la victime du crime pour lequel le délinquant a été condamné à la prison. Dans ces circonstances, nous jugeons qu'il est important que les membres de la Commission nationale des libérations conditionnelles, qui rendent une décision en fonction d'un risque éventuel, disposent des renseignements nécessaires à l'exercice de leur fonction en vertu de la loi.

La question n'a rien à voir avec le fait que la victime pourrait chercher à se venger, mais plutôt avec le fait que la victime peut aider à évaluer le risque que représente la réintégration du détenu au sein de la société (peut-être au sein de la même famille, de la même localité isolée ou d'une tout autre collectivité). Si la victime dispose de renseignements qui seraient utiles à l'évaluation de ce risque, les membres de la Commission seraient très désireux d'en prendre connaissance, comme d'ailleurs de tout autre renseignement utile dans les circonstances.

Cependant, cette question est distincte de celle relative à la présence d'observateurs aux audiences. Si une victime est présente, elle ne l'est qu'en sa simple qualité d'observateur et non pour y communiquer des renseignements.

**Le sénateur Hastings:** Le parrain du projet de loi a dit devant le Sénat hier soir que la victime aurait désormais la possibilité d'influer sur la décision de libérer un détenu sous condition.

**M. Gibson:** Cette affirmation est exacte. Nous avons indiqué clairement que si une victime dispose de renseignements pertinents, c'est-à-dire de renseignements permettant de mieux évaluer le risque, nous aimerions qu'elle nous les communique. Cependant, nous invitons les victimes à fournir ces renseignements par écrit, une méthode que nous pouvons appliquer aussi au délinquant. Lorsqu'une victime n'est pas disposée à nous fournir les renseignements par écrit, nous l'invitons à les communiquer à un fonctionnaire du Service



[Text]

**Senator Hastings:** I am sure, Mr. Gibson, that the Supreme Court of Ontario gives consideration to risk when it holds a judicial hearing with respect to an inmate convicted of first-degree murder. It reached a different conclusion than the board, so I will let it go at that.

**The Chairman:** Was that based on Charter considerations?

**Senator Hastings:** It was a section of the Criminal Code.

**The Chairman:** But the reasoning to exclude—the Criminal Code section says that a judge may hold a hearing to determine whether the 25-year non-release period is shortened. It would not say what is taken into account. My only question is this: Was that a Charter consideration that said they ought not to hear?

**Senator Hastings:** No, it is a section of the Criminal Code that says that a judge shall take into consideration a victim's impact statement at the time of sentencing.

**The Chairman:** At the time of sentencing. So they said that is the only time?

**Senator Hastings:** That is when it is, and we do not need it now, which I would suggest might apply to a parole hearing.

**Senator DeWare:** My question relates to clause 22. It states that the minister may provide compensation for an inmate's death or disability caused by an inmate. Who determines the compensation, and who is it paid to?

**Mr. Ingstrup:** The compensation is paid by the Government of Canada and usually determined according to normal rules and practices for liability.

**Senator DeWare:** And paid to?

**The Chairman:** The estate of the deceased.

**Senator DeWare:** Or the family.

**Mr. Ingstrup:** It could be the family, yes.

**Senator Neiman:** Does the parole board look at the transcripts of the trials of offenders? Is it familiar with the actual evidence that was given at trial?

[Traduction]

correctionnel du Canada ou au personnel de l'un de nos propres bureaux, plutôt que pendant l'audience.

**Le sénateur Hastings:** Je suis convaincu, M. Gibson, que lorsqu'elle procède à la révision judiciaire d'une demande formulée par un détenu reconnu coupable de meurtre au premier degré, la Cour suprême de l'Ontario prend en considération les risques courus par la société. Pourtant, elle en est venue à une conclusion différente de celle de la Commission et je ne peux que m'incliner.

**Le président:** Cette décision était-elle fondée sur la Charte?

**Le sénateur Hastings:** Il s'agissait d'un article du Code criminel.

**Le président:** Mais la décision d'irrecevabilité. . . L'article du Code criminel stipule qu'un juge peut tenir une audience pour établir si oui ou non la période minimale d'emprisonnement de 25 ans peut être raccourcie. Cet article ne dit pas de quels éléments il faut tenir compte. Ma seule question est la suivante: est-ce en vertu de la Charte qu'il a été décidé de ne pas entendre la victime?

**Le sénateur Hastings:** Non. C'est un article du Code criminel qui stipule qu'au moment de rendre sa sentence, le juge prend en considération la déclaration de la victime concernant les répercussions que le crime a eues sur elle.

**Le président:** Au moment de rendre sa sentence. Le Code dit donc que c'est le seul cas?

**Le sénateur Hastings:** C'est le moment où on peut entendre cette déclaration et nous n'en avons pas besoin maintenant. Je propose donc que cela pourrait s'appliquer aussi à une audience de la Commission des libérations conditionnelles.

**Le sénateur DeWare:** Ma question porte sur l'article 22. Cet article stipule que le Ministre peut verser une indemnité au titre du décès ou de l'invalidité d'un détenu causé par un autre détenu. Qui établit le montant de l'indemnité et à qui est-elle versée?

**M. Ingstrup:** L'indemnité est payée par le gouvernement du Canada et son montant est habituellement établi en fonction des règles et pratiques habituelles en matière de responsabilité civile.

**Le sénateur DeWare:** Et à qui est-elle versée?

**Le président:** À la succession du défunt.

**Le sénateur DeWare:** Ou à sa famille.

**M. Ingstrup:** Effectivement, la famille peut en être le bénéficiaire.

**Le sénateur Neiman:** La Commission étudie-t-elle les transcriptions de procès des délinquants? Est-elle au courant de la preuve déposée devant le tribunal?

[Text]

**Mr. Gibson:** If that information is available on the file material made available to us, yes. Most particularly what we are interested in is judges' comments on sentencing. If a judge or crown attorney has seen fit to make available through the the Correctional Service of Canada a complete transcript, we will review it.

**Senator Neiman:** The other question I wanted to ask is about clause 77, which provides for programs particularly designed for female offenders and also for aboriginal groups.

**Mr. Ingstrup:** It is there in clauses 79 and 77.

**Senator Neiman:** Did anybody suggest, apart from the CBA, an amendment be made to include young offenders? Was that amendment suggested in the other place and what happened?

**Mr. Ingstrup:** My recollection is that that has not been proposed. The main reason for that is that in principle, this bill will not regulate young offenders while they are in prison.

**Senator Neiman:** Did you not just say that any offenders in your institutions are subject to your rules? Surely this is not a rule, it is providing programs and appropriate activities for them. Would you not be prepared to have that in there?

**Mr. Ingstrup:** Yes, absolutely. We have maybe two or three out of 13,000 inmates who fall into that category.

**Senator Hastings:** Two or three what?

**Mr. Ingstrup:** Young offenders. If we have them, we treat them on an individual basis.

**Senator Cools:** I wish we would look at these matters in a proper way. I just pulled Senator Di Nino's remarks of yesterday. I recognize that you want the bill.

**The Chairman:** There is no urgency for tonight or tomorrow. We are here for a long time.

**Senator Cools:** I was not thinking of tonight, I was thinking of the need. I am reading what Senator Di Nino said. Since we have the chairman of the parole board here, I would like to quote what Senator Di Nino said:

It also deals with what I have previously called some of the scum of this earth—that is the worst kind. . .

I do not think most of us have any concept of some of the people that the commissioner has locked behind bars. There are some very bad people, and we know that. However, we have to differentiate between those people who are bad, those people who are sick and those people who can change. The

[Traduction]

**M. Gibson:** Nous en tenons compte si ces renseignements figurent au dossier qui nous est remis. Toutefois, nous nous attardons principalement aux observations formulées par le juge dans sa sentence. Si un magistrat ou un avocat de la Couronne a jugé à propos de nous fournir une copie intégrale des transcriptions par l'intermédiaire du Service correctionnel du Canada, nous en prenons connaissance.

**Le sénateur Neiman:** Mon autre question porte sur l'article 77, qui prévoit des programmes adaptés aux délinquants et aux groupes autochtones.

**M. Ingstrup:** Ces dispositions se trouvent dans les articles 79 et 77.

**Le sénateur Neiman:** Outre L'Association du barreau canadien, quelqu'un a-t-il proposé d'étendre la loi aux jeunes contrevenants? Cet amendement a-t-il été proposé à l'autre endroit et qu'est-il arrivé?

**M. Ingstrup:** Pour autant que je me souviens, aucun amendement à cet effet n'a été proposé, avant tout parce que le projet de loi ne vise pas en principe les jeunes contrevenants pendant leur incarcération.

**Le sénateur Neiman:** Mais ne venez-vous pas juste de dire que tout délinquant incarcéré dans vos établissements est soumis à votre règlement? Certes, le projet de loi n'est pas un règlement, mais il prévoit la création de programmes et d'activités qui leur sont adaptés. N'êtes-vous pas disposé à rendre la chose possible?

**M. Ingstrup:** Absolument. Il s'en trouve peut-être deux ou trois sur les 13 000 qui entrent dans cette catégorie.

**Le sénateur Hastings:** Deux ou trois quoi?

**M. Ingstrup:** Jeunes contrevenants. Le cas échéant, nous traitons leur cas à la pièce.

**Le sénateur Cools:** Penchons-nous sur cette question comme il se doit. J'ai sous les yeux les remarques formulées par le sénateur Di Nino hier. Je crois savoir que vous désirez que le projet de loi soit adopté.

**Le président:** Il n'y a pas d'urgence, ce n'est ni pour ce soir ni pour demain. Nous sommes ici pour un certain temps.

**Le sénateur Cools:** Je ne pensais pas à ce soir, je faisais plutôt allusion au besoin. Je lis ce que le sénateur Di Nino a dit. Puisque le président de la Commission est parmi nous, je voudrais citer ici les propos du sénateur Di Nino:

Cela vise également ce que j'ai appelé plus tôt des rebuts du genre humain, et de la pire espèce encore [ . . ]

Je crois que la majorité d'entre nous n'avons aucune idée du genre d'individus que le commissaire détient derrière les barreaux. Certains sont des êtres ignobles, nous le savons, Il nous faut cependant faire la distinction entre les êtres abjects, les malades et les récupérables. À l'intérieur de notre système,



*[Text]*

business of determining the badness of the individual in our system is left to the court. The judge makes that determination. It is important we understand clearly and uphold the view that when we are looking at parole we are looking at change in that human being. Perhaps I should read more of what Senator Di Nino said last night:

In my opinion they—

Meaning victims.

—should have the right to express their views up to the time that an inmate is being considered for parole. The tragedies, the hurt, the destruction of all human dignity that criminals create in the lives not only of victims but also their families cannot be taken lightly.

That is not a matter for consideration at parole. The crime and the damage that was done is not a matter for the parole board. The judge has made that determination. If we want to we can go back 50 years, we can trot out the Fauteux commission report, we can roll all the way back. When that power for parole was handed over by Her Majesty to Parliament, it was for particular reasons. It is a delegated authority. It is my dream that one of these days we will have more serious looks at some of these tribunals to which Parliament has handed over Her Majesty's powers.

Senator Nurgitz, we have done a lot of work on some of these matters. I would like to say that the horribleness of the crime and all those things are determined in the court during trial. When the parole board encounters an inmate they are considering change and worthiness for going out into the world again. The judgment of the guilt of the inmate is not to be made again and again.

I just wanted to quote what the sponsor of the bill in the Senate had said. Perhaps that is a political matter and it does not concern these gentlemen at all.

**The Chairman:** Senator Di Nino is in the room and can defend himself, but I think he was talking about the enormity of the offence at the time of the hearing. One cannot dismiss the offence that took place.

**Senator Cools:** No one is dismissing it.

**The Chairman:** It seemed to me that he was not discussing another finding of guilt.

**Senator Cools:** He is discussing the rights of victims to make their statements.

**The Chairman:** In questions from Senator Hastings later, he was asked to give an example of what kinds of things should be discussed at the parole hearing. He gave two good exam-

*[Traduction]*

la tâche d'évaluer le degré de méchanceté de chacun incombe aux tribunaux. C'est le rôle du juge. Il importe de comprendre et de ne pas perdre de vue que pour envisager une libération conditionnelle, il nous faut constater un changement chez la personne visée. Permettez-moi de citer encore les propos tenus par le sénateur Di Nino hier soir:

À mon sens elles—

Les victimes.

—devraient avoir le droit de faire entendre leur point de vue jusqu'au moment des délibérations sur la libération conditionnelle d'un détenu. Il ne faut pas prendre à la légère les tragédies, la douleur et l'anéantissement de la dignité humaine que les criminels imposent à leurs victimes et à leurs proches.

On ne devrait pas tenir compte du point de vue de la victime au moment d'accorder la libération conditionnelle. La Commission n'a pas à se préoccuper du crime et des torts causés. Cet aspect de la question est la prérogative du juge. On pourrait, si on le désire, revenir cinquante ans en arrière, invoquer le rapport de la commission Fauteux et reculer ainsi jusqu'au tout début. Lorsqu'elle a cédé au Parlement le pouvoir d'accorder des libérations conditionnelles, Sa Majesté avait des raisons bien précises. Il s'agit d'une délégation de pouvoir. Je rêve du jour où nous nous pencherons sérieusement sur le cas de certains tribunaux auxquels le Parlement a délégué les pouvoirs de Sa Majesté.

Sénateur Nurgitz, à certains de ces égards nous avons déjà accompli beaucoup. Je tiens à dire que l'atrocité du crime et de tout ce qui s'ensuit est établie devant le tribunal au cours du procès. Ainsi, lorsqu'un détenu comparaît devant la Commission, c'est sa capacité de réhabilitation et de réinsertion au sein de la société que l'on évalue. On ne doit pas chercher à établir sans cesse la culpabilité du détenu.

Je voulais simplement vous citer les paroles du parrain du projet de loi devant le Sénat. Il se peut toutefois qu'il s'agisse d'une question d'intérêt politique qui ne concerne pas du tout ces messieurs.

**Le président:** Le sénateur Di Nino est présent et peut se défendre lui-même. Je crois toutefois comprendre qu'il faisait allusion à la gravité du crime, pendant les audiences. On ne peut ignorer le crime commis.

**Le sénateur Cools:** Nul ne le fait.

**Le président:** Il ne me semble pas qu'il suggérerait un nouveau verdict de culpabilité.

**Le sénateur Cools:** Il faisait référence aux droits des victimes de faire valoir leur point de vue.

**Le président:** Plus tard, à l'instigation du sénateur Hastings, il a été invité à donner des exemples de ce qui devrait être pris en considération aux audiences de la Commission. Il

[Text]

ples— people who dealt in drugs for profit and people who otherwise made a profit from drugs. Are you suggesting that that ought not to be discussed.

**Senator Cools:** I am saying that perhaps we should come to a better understanding of what parole granting is about. If parole was about reviewing the heinousness of the crime, hardly anyone would be granted parole. I notice that the chairman quite often uses the example of family violence. These examples are not lost on me at all. These are examples that have, as I said before, tremendous public relations income, but there can be nothing more heinous than a family member who takes a knife and hacks another family member to death. Based on what we are hearing here, that person would never be released. There is an abundance of literature—one of the disadvantages of these rushed hearings is that we do not have enough time to review it—that shows for the most part that people who commit crimes of passion are pretty safe bets for parole. There is a wealth of information within the last 20 years that says that crimes of passion, especially if the person had no record of criminal activity before, are pretty safe bets for parole release. I think it is important that as we go forward with this bill we maintain that principle of parole. I certainly would not like parole to go the same course in this country as it has in the U.S. It is almost a sacred thing.

**The Chairman:** Honourable senators, we have lurking in the halls the next committee. We will reconvene tomorrow morning at 9:30 for further consideration of this bill.

The committee adjourned.

[Traduction]

a alors donné deux très bons exemples, à savoir celui d'une personne qui trafique de la drogue en vue de réaliser des profits et celui d'une autre personne qui tirerait profit de la drogue d'une autre façon. Seriez-vous en train de dire qu'il ne faut pas en tenir compte?

**Le sénateur Cools:** Ce que je dis, c'est qu'il nous faudrait peut-être mieux comprendre le pourquoi des libérations conditionnelles. Si l'octroi de la libération conditionnelle était fondé sur l'atrocité du crime commis, personne n'y aurait droit. J'ai constaté que le président invoquait souvent l'exemple de la violence familiale. Je ne suis pas insensible à ces arguments, loin de là. Comme je l'ai déjà fait remarquer, il s'agit là d'exemples extrêmement éloquentes sur le plan des relations publiques; toutefois, existe-t-il un crime plus odieux que celui qui consiste à poignarder à mort un membre de sa propre famille? Sur la foi de ce qui est avancé ici, l'auteur d'un tel acte ne serait jamais libéré. Il existe néanmoins une documentation abondante, qu'on n'a malheureusement pas pu étudier en raison du caractère précipité des présentes audiences, démontrant que la plupart des auteurs de crimes passionnels présentent peu de risques de récidive en cas de libération conditionnelle. On a accumulé au cours des vingt dernières années une abondance de données prouvant que les auteurs de crimes passionnels, surtout s'ils n'avaient aucun antécédent criminel, sont des candidats relativement sûrs à la libération conditionnelle. Je crois qu'il est important dans l'étude du présent projet de loi de ne pas perdre de vue ce principe de la libération conditionnelle. Je ne voudrais surtout pas qu'on suive ici la tangente adoptée aux États-Unis où la libération conditionnelle est devenue pratiquement inaccessible.

**Le président:** Honorables sénateurs, les membres du prochain comité appelé à siéger attendent dans le couloir. Nous reprendrons nos délibérations demain matin à 9 heures 30.

La séance est levée.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9

---

WITNESSES—TÉMOINS

*From the Department of the Solicitor General:*

Mr. Joseph S. Stanford, Deputy Solicitor General.

*From the National Parole Board:*

Mr. Fred Gibson, Chairman.

*From the Correctional Service of Canada:*

Mr. Ole Ingstrup, Chairman.

*From the Office of the Correctional Investigator of Canada:*

Mr. Ron L. Stewart, Correctional Investigator.

*Du ministère du Solliciteur général:*

M. Joseph S. Stanford, solliciteur général adjoint.

*De la Commission nationale des libérations conditionnelles:*

M. Fred Gibson, président.

*Du Service correctionnel du Canada:*

M. Ole Ingstrup, commissaire.

*Du Bureau de l'enquêteur correctionnel du Canada:*

M. Ron L. Stewart, enquêteur correctionnel.



Third Session  
Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la  
trente-quatrième législature, 1991-1992

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

## Legal and Constitutional Affairs

## Affaires juridiques et Constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable NATHAN NURGITZ

*Président:*  
L'honorable NATHAN NURGITZ

Thursday, June 4, 1992

Le jeudi 4 juin 1992

Issue No. 20

Fascicule n° 20

**Second Proceedings on:**

Bill C-36, An Act respecting  
corrections and the conditional  
release and detention of offenders  
and to establish the office of  
Correctional Investigator

**Deuxième fascicule concernant:**

Le Projet de loi C-36, Loi régissant  
le système correctionnel, la mise en  
liberté sous condition et le maintien  
en incarcération, et portant création  
du bureau de l'enquêteur  
correctionnel

WITNESSES:  
(see back cover)

TÉMOINS:  
(voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Senator Nathan Nurgitz, *Chairman*

The Honourable Senator Richard J. Stanbury, *Deputy  
Chairman*

and

The Honourable Senators:

Berntson	Hastings
Beaudoin	Keon
Bonnell	Lewis
DeWare	*Murray, P.C.
Di Nino	(or Lynch-Staunton)
Doyle	Neiman
*Frith (or Molgat)	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET  
CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable sénateur Nathan Nurgitz

*Vice-président:* L'honorable sénateur Richard J. Stanbury

et

Les honorables sénateurs:

Berntson	Hastings
Beaudoin	Keon
Bonnell	Lewis
DeWare	*Murray, c.p.
Di Nino	(ou Lynch-Staunton)
Doyle	Neiman
*Frith (ou Molgat)	

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate*, Tuesday, June 2, 1992:

"Resuming the debate on the motion of the Honourable Senator Di Nino, seconded by the Honourable Senator Oliver, for the second reading of Bill C-36, An Act respecting corrections and the conditional release and detention of offenders and to establish the office of Correctional Investigator.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Di Nino moved, seconded by the Honourable Senator Doyle, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 2 juin 1992:

«Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Di Nino, appuyée par l'honorable sénateur Oliver, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-36, Loi régissant le système correctionnel, la mise en liberté sous condition et le maintien en incarcération, et portant création du bureau de l'enquêteur correctionnel.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Di Nino propose, appuyé par l'honorable sénateur Doyle, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Gordon Barnhart

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JUNE 4, 1992  
(24)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day in Room 356-S, at 9:33 a.m., the Chairman, the Honourable Senator Nurgitz, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Berntson, DeWare, Di Nino, Doyle, Hastings, Neiman, and Nurgitz. (7)

*Other Senator present:* The Honourable Senator Cools.

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* Ms. Mollie Dunsmuir, Research Officer.

*Also in attendance:* The official Reporters of the Senate.

*Witnesses:*

*From the Department of the Solicitor General:*

Mr. Joseph S. Stanford, Deputy Solicitor General.

*From the National Parole Board:*

Mr. Fred Gibson, Chairman.

*From the Office of the Correctional Investigator of Canada:*

Mr. Ron L. Stewart, Correctional Investigator.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated June 2, 1992, continued to consider Bill C-36, An Act respecting corrections and the conditional release and detention of offenders and to establish the office of Correctional Investigator.

The witnesses answered questions.

*It was agreed,—*That the Committee meet Wednesday, June 10, 1992 at 4:00 p.m., to further consider Bill C-36, An Act respecting corrections and the conditional release and detention of offenders and to establish the office of Correctional Investigator and that Mr. Ole Ingstrup, Chairman, Correctional Service of Canada attend as a witness before the Committee.

*It was agreed,—*That the Committee meet Thursday, June 11, 1992 at 9:30 a.m., to further consider Bill C-36, and that Mr. Fred Gibson, Chairman, National Parole Board, attend as a witness before the Committee.

The Committee ordered,—That materials concerning the guidance made available to Board Members of the National Parole Board at Parole Board hearings be deposited with the Clerk of the Committee for distribution to all members of the Committee.

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 4 JUIN 1992  
(24)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 9h33, dans la pièce 356-S, sous la présidence de l'honorable sénateur Nurgitz (*président*).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Berntson, DeWare, Di Nino, Doyle, Hastings, Neiman et Nurgitz. (7)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Cools.

*Aussi présente:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: M<sup>me</sup> Mollie Dunsmuir, attachée de recherche.

*Également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:*

*Du ministère du Solliciteur général:*

M. Joseph S. Stanford, solliciteur général adjoint.

*De la Commission nationale des libérations conditionnelles:*

M. Fred Gibson, président

*Du Bureau de l'enquêteur correctionnel du Canada:*

M. Ron L. Stewart, enquêteur correctionnel.

Conformément à son ordre de renvoi du 2 juin 1992, le Comité poursuit l'examen du projet de loi C-36, Loi régissant le système correctionnel, la mise en liberté sous condition et le maintien en incarcération, et portant création du bureau de l'enquêteur correctionnel.

Les témoins répondent aux questions.

*Il est convenu,—*Que le Comité tienne séance le mercredi 10 juin 1992, à 16 heures, afin de poursuivre l'examen du projet de loi C-36, Loi régissant le système correctionnel, la mise en liberté sous condition et le maintien en incarcération, et portant création du bureau de l'enquêteur correctionnel, et que M. Ole Ingstrup, président du Service correctionnel du Canada, soit invité à témoigner devant le Comité.

*Il est convenu,—*Que le Comité tienne séance le jeudi 11 juin 1992, à 9h30, afin de poursuivre l'examen du projet de loi C-36, et que M. Fred Gibson, président de la Commission nationale des libérations conditionnelles, soit invité à témoigner devant le Comité.

Le Comité ordonne,—Que les documents d'information mis à la disposition des membres de la Commission nationale des libérations conditionnelles aux audiences de la Commission, soient déposés auprès du greffier du Comité et que tous les membres du Comité en obtiennent copie.

The Committee ordered,—That materials concerning the appointment and reappointment of Board Members of the National Parole Board be made available to the members of the Committee through the Clerk.

At 11:02 a.m., the Committee adjourned until Monday, June 8, 1992 at 4:00 p.m.

ATTEST:

Le Comité ordonne,—Que les documents relatifs à la nomination et au renouvellement de nomination des membres de la Commission nationale des libérations conditionnelles soient déposés auprès du greffier du Comité et que tous les membres du Comité en obtiennent copie.

À 11 h 02, le Comité s'ajourne jusqu'au lundi 8 juin 1992, à 16 heures.

ATTESTÉ:

*Le greffier intérimaire du Comité*

Serge Pelletier

*Acting Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, June 4, 1992.

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-36, respecting corrections and the conditional release and detention of offenders and to establish the office of Correctional Investigator, met this day at 9.30 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Nathan Nurgitz** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, in further consideration of Bill C-36, we have back with us this morning three of the four of the witnesses who appeared yesterday. Mr. Ingstrup was unable to be here today but will be available next Wednesday at 4 o'clock when we resume further consideration of this bill.

The committee will be sitting on Monday but not on this matter. We will likely even be sitting Tuesday but also not on this matter. I say this because Senator Hastings and I have an understanding of putting this matter over to next Wednesday.

Mr. Ingstrup was going look at some correspondence to see that none of it infringed upon anyone's privacy so as to be able to table it with the committee. I think there were some statistics as well, Mr. Gibson?

**Mr. Fred Gibson, Chairman of the National Parole Board:** Yes, Mr. Chairman, we are making every effort to get those as quickly as possible. We don't have them yet.

**The Chairman:** If that becomes available early in the week, please communicate it to the clerk so that we will not have to wait until Wednesday to get it.

**Senator Hastings:** There was also information with respect to first degree murderers being transferred into provincial jurisdiction.

**The Chairman:** That is one question along with the tabling of correspondence between Mr. Ingstrup's office and the correctional investigator's office. Was there something else? I think that is it.

Senator Hastings, would you like to start things off this morning?

**Senator Hastings:** I might start off by making a suggestion that we excuse Mr. Stewart. I have one question to ask him, and then I will be finished with that section of the bill.

**The Chairman:** Unless other senators have any questions? Senator Cools, Senator DeWare, on the question of Mr. Stewart being required to stay—which has nothing to do with his

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 4 juin 1992.

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, à qui a été renvoyé le projet de loi C-36, *Loi régissant le système correctionnel, la mise en liberté sous condition et le maintien en incarcération, et portant création du bureau de l'Enquêteur correctionnel*, se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le projet de loi.

**Le sénateur Nathan Nurgitz** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, pour poursuivre notre étude du projet de loi C-36, nous recevons de nouveau ce matin trois de nos quatre témoins d'hier. M. Ingstrup n'a pas pu venir aujourd'hui, mais il viendra mercredi prochain à 16 heures lorsque nous reprendrons l'examen de ce projet de loi.

Le Comité siégera lundi, mais pas au sujet de cette question. Nous siégerons sans doute aussi mardi, mais ce sera également pour étudier un autre sujet. Je le précise parce que le sénateur Hastings et moi-même nous sommes entendus pour remettre cette question à mercredi prochain.

M. Ingstrup devait examiner de la correspondance pour s'assurer qu'elle ne contenait pas de renseignements confidentiels et qu'il pourrait la déposer au Comité. Je crois qu'il y avait également des statistiques, monsieur Gibson?

**M. Fred Gibson, président de la Commission nationale des libérations conditionnelles:** Oui, monsieur le président, nous nous efforçons de les obtenir le plus rapidement possible. Nous ne les avons pas encore.

**Le président:** Si vous les avez au début de la semaine, veuillez les transmettre au greffier afin que nous ne soyons pas obligés d'attendre jusqu'à mercredi pour les obtenir.

**Le sénateur Hastings:** Il y avait également des renseignements concernant le transfert de détenus condamnés pour meurtre au premier degré sous la juridiction provinciale.

**Le président:** Il y avait cela ainsi que le dépôt de la correspondance échangée entre le bureau de M. Ingstrup et celui de l'enquêteur correctionnel. Y avait-il autre chose? Je crois que c'était tout.

Sénateur Hastings, voudriez-vous commencer?

**Le sénateur Hastings:** Je commencerai par suggérer que nous libérions M. Stewart. J'ai une question à lui poser, après quoi j'en aurai terminé avec cette partie du projet de loi.

**Le président:** À moins que d'autres sénateurs n'aient des questions à poser? Sénateur Cools, sénateur DeWare, pour ce qui est de la présence de M. Stewart—qui s'intéresse au projet

[Text]

having an interest in the bill and wanting to stay if he is able to—do you have any particular need?

**Senator Cools:** We should not detain him, is that it?

**The Chairman:** That's right. Senator Doyle, we are dealing with the question of whether Mr. Stewart can be excused. Senator Hastings has one or two questions for him and then he sees no need for him to stay. You might just think about that while Senator Hastings puts his question. Otherwise, Mr. Stewart could be thanked and excused.

**Senator Hastings:** Mr. Chairman, I would like to ask Mr. Stewart a question with respect to the four concerns which he expressed to the commissioner in regard to the incident at Saskatchewan Penitentiary and his dissatisfaction with the response received. The matter has been left lying in abeyance. I think the evidence will indicate that he wrote a letter recently and asked them when they would respond. Mr. Stewart, did you convey your concerns to the minister?

**Mr. Ron L. Stewart, Correctional Investigator:** No, I did not.

**Senator Hastings:** So in essence, then, this case about which I have been questioning you will be exactly the status quo which will continue to prevail should we pass Bill C-36. That is to say, under the section they are required to send you a copy of their report, and you could read it and comment on it, and that is about it? Is that right?

**Mr. Stewart:** But I still have the discretion on my own initiative to investigate the matter if I see fit.

**Senator Hastings:** Then with respect to the Saskatchewan Penitentiary and the four concerns, has it never crossed your mind to carry on an investigation, especially with respect to the use of drugs, in negotiating and the fact that the information with respect to inmate MacDonald was not in the institution and was never requested by the institution until 14 hours into the incident? You have not felt compelled to carry out an investigation in regard to those concerns that you have expressed?

**Mr. Stewart:** The correctional service carried out an investigation. We made some comments on those four areas about it. There was a coroner's inquiry and the CSE's investigation. I did not feel it was necessary for me to reinvestigate it. But we were concerned with some of the points touched on by the members of the investigating team.

**Senator Hastings:** You are aware that a coroner's inquest establishes only the cause of death. It does not examine negligence or recklessness or damn foolishness, does it?

**Mr. Stewart:** No, but it does make recommendations.

[Traduction]

de loi et qui est libre de rester s'il le peut—avez-vous besoin de lui?

**Le sénateur Cools:** Nous ne devrions pas le détenir ici, n'est-ce pas?

**Le président:** En effet. Sénateur Doyle, nous nous demandons si nous pouvons laisser partir M. Stewart. Le sénateur Hastings a une ou deux questions à lui poser, après quoi il pourra se passer de lui. Peut-être pourriez-vous y réfléchir pendant que le sénateur Hastings pose sa question. Autrement, M. Stewart pourra partir.

**Le sénateur Hastings:** Monsieur le président, je voudrais poser à M. Stewart une question concernant les trois sujets de préoccupation dont il a fait part au commissaire à la suite de l'incident survenu au pénitencier de la Saskatchewan et la réponse insatisfaisante qu'il a reçue. La question est restée en suspens. Je crois qu'il a écrit récemment une lettre demandant à la Commission quand elle répondrait. Monsieur Stewart, en avez-vous parlé au ministre?

**M. Ron. L. Stewart, enquêteur correctionnel:** Non, je ne l'ai pas fait.

**Le sénateur Hastings:** Par conséquent, le projet de loi C-36 ne changera rien à la situation au sujet de laquelle je vous ai posé des questions. Autrement dit, en vertu de cet article du projet de loi, la Commission doit vous envoyer copie de son rapport et vous pouvez le lire et le commenter, mais c'est à peu près tout, n'est-ce pas?

**M. Stewart:** Mais je serai libre d'enquêter sur ma propre initiative si je le juge bon.

**Le sénateur Hastings:** En ce qui concerne le pénitencier de la Saskatchewan et vos quatre sujets de préoccupation, n'avez-vous jamais songé à mener une enquête, surtout à l'égard du recours à la drogue comme monnaie d'échange lors des négociations et du fait que l'établissement de possédait pas les renseignements concernant le détenu MacDonald et qu'il ne les a demandés que 14 heures plus tard? Ne vous êtes-vous pas senti obligé de mener une enquête à ce sujet?

**M. Stewart:** Le Service correctionnel a mené une enquête. Nous avons fait des commentaires sur ces quatre plans. Il y a eu une enquête du coroner et une enquête du Service correctionnel. Je n'ai pas cru utile de recommencer cette enquête. Néanmoins, nous avons émis des inquiétudes à l'égard de certains points abordés par les enquêteurs.

**Le sénateur Hastings:** Vous savez qu'une enquête du coroner établit seulement la cause du décès. Elle ne détermine pas s'il y a eu négligence ou si l'on a commis un acte idiot, n'est-ce pas?

**M. Stewart:** Non, mais le coroner fait des recommandations.



[Text]

**Senator Hastings:** But it doesn't examine negligence nor does it comment with respect to negligence. It simply establishes cause of death.

**Mr. Stewart:** Yes, sir.

**Senator Hastings:** Then I go back again. You expressed to the commissioner our very valid concerns which were shared by a number of people, and he did not respond. At least he did not respond to your satisfaction. Subsequently, you have not felt compelled to do anything about it, it just lies there and nobody answers for it and nobody is called to explain.

**Mr. Stewart:** No, that is not quite true. I have discussed it with him on two separate occasions and I have written a follow-up letter to him asking for some resolution to the areas of concern. When it is finalized either way it will go in my annual report.

**Senator Hastings:** I had asked you if you were satisfied with the response from the commissioner, and I think your response was no, that you were not satisfied with the response in respect to two areas.

**Mr. Stewart:** Those were the two areas where I thought something could be done immediately, to have some criteria on the no deals policy or drug policy. If there were to be a hostage taking at prison number 2 the following week, they would be in the same situation. Do we negotiate with drugs or do we not? It should have been clear. Mr. Ingstrup agreed, and he had taken on the consideration that they were going to come up with something.

The other area was that information should travel with known hostage takers. That should be available either on the inmate's file, in a separate file in the institution, or in a central file that is easily accessible if, in fact, there is a hostage taking. Those were two things that I felt he could do fairly quickly. He indicated some agreement and said that he would look into them.

The integration policy, as you know, has existed at Saskatchewan Pen for a number of years. It seems to work fairly well. There have been some incidents. Mr. Ingstrup should really answer this, rather than me, but I think it is a matter of overcrowding. I don't think it is especially a policy that they are promoting.

We have the same problem rearing its ugly head in the Ontario region where we have so many people double-bunked that they are getting into disintegration at Joyceville and at Collins Bay. I don't think it is something that they particularly want to have happen. It is just a matter of numbers and the number of cells they have. But that is a policy they have had

[Traduction]

**Le sénateur Hastings:** Mais il n'établit pas s'il y a eu négligence et ne fait pas de commentaire à cet égard. Il se contente de déterminer la cause du décès.

**M. Stewart:** En effet.

**Le sénateur Hastings:** J'en reviens donc à cette question. Vous avez fait valoir au commissaire vos objections parfaitement valides que partageaient beaucoup de gens, mais il n'a pas répondu. Du moins, il n'a pas répondu à votre satisfaction. Ensuite, vous n'avez pas cru bon d'aller plus loin. Les choses en sont restées là et vous n'avez pas exigé d'explication.

**M. Stewart:** Ce n'est pas tout à fait vrai. J'en ai discuté avec lui à deux reprises et je lui ai écrit une nouvelle lettre lui demandant de régler la situation. Quand cela aura été fait, d'une façon ou d'une autre, j'en parlerai dans mon rapport annuel.

**Le sénateur Hastings:** Je vous ai demandé si vous étiez satisfait de la réponse du commissaire et je crois que vous m'avez répondu par la négative, que vous n'étiez pas satisfait en ce qui concerne deux choses.

**M. Stewart:** Il s'agissait des deux domaines dans lesquels j'estimais possible d'agir immédiatement de façon à établir des critères à l'égard de la drogue. S'il y avait une nouvelle prise d'otages dans un autre établissement, on se retrouverait dans la même situation. Négocions-nous en utilisant la drogue comme monnaie d'échange ou non? Il faudrait que ce soit clair. M. Ingstrup était d'accord et il s'est engagé à trouver une solution.

L'autre question concernait les renseignements sur les preneurs d'otages connus. Ces renseignements devraient se trouver dans le dossier du détenu, dans un dossier séparé de l'établissement, ou dans un dossier central facilement accessible en cas de prise d'otages. Ce sont là deux mesures qu'à mon avis le commissaire pourrait prendre assez rapidement. Il s'est dit plus ou moins d'accord et a promis d'étudier la question.

Comme vous le savez, la politique d'intégration existe au pénitencier de la Saskatchewan depuis plusieurs années. Elle semble assez bien fonctionner. Il y a eu quelques incidents. C'est M. Ingstrup plutôt que moi qui devrait répondre à cette question, mais je crois qu'il s'agit d'un problème de surpeuplement. Je ne pense pas qu'il s'agisse d'une politique délibérée.

Nous voyons le même problème apparaître dans la région de l'Ontario où tellement de détenus sont à deux par cellule qu'on commence la désintégration à Joyceville et à Collins Bay. Je ne pense pas que les autorités carcérales le souhaitent vraiment. C'est parce que le nombre de cellules est insuffisant. Mais cette politique est en place depuis un certain temps.

[Text]

for a while. It seemed to me I would be knocking my head against a brick wall trying to get them to change that policy. But I did make my comments on that known to the commissioner.

On the other two, I thought something could be done immediately with respect to the no deals policy and the information on file.

**Senator Hastings:** You said information with respect to hostage taking. Should all information on an inmate not be on his file? Are we not back to the Ruygrok incident and Gingras affair where we have violent inmates in custody in an institution without having all of the information with respect to those inmates in that institution?

**Mr. Stewart:** I can't answer for what is on the files in the correctional service.

**Senator Hastings:** But you can answer for this one. You have commented and said his file should be complete.

**Mr. Stewart:** As far as information on the few hostage takers that are known and are in the system, any information that would be helpful to a group looking at another hostage taking by the same inmate should be available to that group, and it should be available in a rush.

**The Chairman:** All of that implies that in the instance Senator Hastings is asking about, that information was not available and not on file at that institution, otherwise why would you have written it?

**Mr. Stewart:** There was no information available at the institution. They called Ottawa for some information. It took some hours to get there and it was not very helpful. The information they really needed was information that could have been found in the inquiry about that hostage taking rather than information that might have been on someone's file. But again, that begs the question: why is the information that might have been in the inquiry file on some file that was accessible? That was my point.

**Senator Hastings:** Thank you very much. With great respect, I submit to you, sir, that it begs negligence and it begs carelessness and we are back again to the same situation with respect to Gingras. There was no information on his file and they took certain steps. I intend to pursue this, sir. Thank you very much, sir.

**The Chairman:** Mr. Stewart, was it your intention to stay?

**Mr. Stewart:** Yes, if I may, sir.

**The Chairman:** Please do.

**Senator Hastings:** Fine.

[Traduction]

Je ne pense pas que je puisse la faire modifier. Mais je ferai connaître mon opinion à ce sujet au commissaire.

Pour ce qui est des deux autres questions, je me suis dit que l'on pourrait faire quelque chose immédiatement en ce qui concerne les négociations et les renseignements dans les dossiers.

**Le sénateur Hastings:** Vous avez parlé des renseignements concernant les prises d'otages. Ne faudrait-il pas que tous les renseignements sur le détenu figurent dans son dossier? Cela ne nous ramène-t-il pas à l'affaire Ruygrok et à l'affaire Gingras où nous avons des détenus violents sur lesquels nous ne possédions pas tous les renseignements voulus?

**M. Stewart:** Je ne peux pas vous répondre en ce qui concerne le contenu des dossiers du Service correctionnel.

**Le sénateur Hastings:** Mais vous pouvez répondre à cette question. Vous en avez parlé en disant que le dossier devrait être complet.

**M. Stewart:** En ce qui concerne les renseignements sur les quelques preneurs d'otages connus qui sont en prison, tout renseignement susceptible d'être utile à un groupe d'intervention, en cas de récidive, devrait être à la disposition de ce groupe, et cela dans les plus brefs délais.

**Le président:** Tout cela laisse entendre que, dans le cas dont parle le sénateur Hastings, ces renseignements ne figuraient pas dans les dossiers de l'établissement, sans quoi vous n'en auriez pas parlé?

**M. Stewart:** Aucun renseignement n'était disponible dans l'établissement. L'équipe d'intervention a appelé Ottawa. Il lui a fallu des heures pour obtenir les renseignements et ces derniers n'ont pas été très utiles. En fait, elle aurait eu besoin des conclusions de l'enquête sur la prise d'otages précédente plutôt que des données qui figuraient dans le dossier du détenu. Mais là encore, il s'agit de se demander quels sont les renseignements qui auraient dû figurer dans le dossier de l'enquête ou un dossier accessible? La question est là.

**Le sénateur Hastings:** Merci beaucoup. Je me permets de vous faire remarquer que c'est un cas de négligence et que nous nous retrouvons dans la même situation que dans l'affaire Gingras. Il n'y avait aucun renseignement dans son dossier et on a pris certaines mesures. J'ai l'intention d'explorer la question plus à fond. Merci beaucoup.

**Le président:** Monsieur Stewart, aviez-vous l'intention de rester?

**M. Stewart:** Oui, si vous le permettez.

**Le président:** Je vous en prie.

**Le sénateur Hastings:** Très bien.



[Text]

**The Chairman:** We will have at most about one hour. Senator Hastings, did you want to question either of the two remaining witnesses?

**Senator Hastings:** I have some questions and areas to explore with the Chairman of the National Parole Board.

**The Chairman:** Go ahead and start.

**Senator Hastings:** I will start where we ended yesterday with respect to the hearing and the observer status that will be granted under the act to the victim. It is my understanding that the victim "may" attend a parole board hearing and the discretion for decision making is vested with the National Parole Board.

**Mr. Gibson:** That is correct.

**Senator Hastings:** Is it correct that the observer status that is granted permits the observer simply to view the proceedings and, unless questioned at the end of the hearing, that is all the participation that is granted to the observer?

**Mr. Gibson:** Mr. Chairman, the status is that of observer. The issue of whether or not any interjections or questioning will be involved at all will be left to the discretion of the board members conducting the hearing, the inmate and the inmate's assistant, if there is one. It will be a matter of the way in which the hearing unfolds and whether or not, collectively, there is a conclusion that the functioning of the hearing would benefit from some intervention, and there is an interest in intervening. There will be no right whatsoever to intervene at any stage.

**Senator Hastings:** But the assistant has no right to intervene at any stage, is that not correct?

**Mr. Gibson:** The assistant has a right to assist the inmate in whatever way is most appropriate. The normal practice is that the assistant speaks only at the end of the hearing, but that is varied depending upon the way the board members find it most useful to conduct the hearing.

**Senator Hastings:** But generally speaking the assistant can't counsel the offender not to answer a question, can he? He can't counsel or assist.

**Senator Cools:** They do, they do.

**Mr. Gibson:** They endeavour to and Senator Cools is perfectly correct, they do. In those circumstances the board members should make it very clear to the inmate that the assistant is there to assist. It is the inmate's hearing and the inmate should make the decision as to whether to accept the advice of his or her assistant.

**Senator Hastings:** Oh yes. The assistant can confer with counsel in many ways. I have done it myself, Mr. Chairman, by kicking under the table.

[Traduction]

**Le président:** Nous disposons d'une heure au plus. Sénateur Hastings, voulez-vous poser des questions à l'un des deux autres témoins?

**Le sénateur Hastings:** J'ai des questions à explorer avec le président de la Commission nationale des libérations conditionnelles.

**Le président:** Allez-y.

**Le sénateur Hastings:** Je vais reprendre là où nous nous sommes arrêtés hier en ce qui concerne l'audience et le statut d'observateur que la loi confère à la victime. Si j'ai bien compris, cette dernière «peut» assister à une audience de la Commission des libérations conditionnelles et c'est celle-ci qui décide de l'y autoriser ou non.

**M. Gibson:** C'est exact.

**Le sénateur Hastings:** Est-il vrai que le statut d'observateur permet seulement à la victime de suivre les délibérations et que sa participation s'arrête là à moins qu'on ne lui pose des questions à la fin de l'audience?

**M. Gibson:** Monsieur le président, il s'agit d'un statut d'observateur. C'est aux membres de la Commission qui tiennent l'audience, au détenu et à la personne qui assiste ce dernier de décider s'ils accepteront la participation active de l'observateur. Tout dépend de la façon dont l'audience se déroule et si tous les intéressés estiment souhaitable de laisser intervenir l'observateur. Mais cela ne constitue aucunement un droit pour ce dernier.

**Le sénateur Hastings:** Mais la personne qui assiste le détenu n'a le droit d'intervenir à aucun moment, n'est-ce pas?

**M. Gibson:** Elle a le droit d'aider le détenu de la façon qui convient le mieux. Normalement, elle prend la parole uniquement à la fin de l'audience, mais cela peut varier selon la façon dont les membres de la Commission jugent préférable de tenir l'audience.

**Le sénateur Hastings:** Mais en général, l'assistant ne peut pas conseiller au délinquant de ne pas répondre à une question? Il ne peut pas le conseiller.

**Le sénateur Cools:** Si.

**M. Gibson:** Il s'efforce de le faire et le sénateur Cools a parfaitement raison. En pareil cas, les membres de la Commission doivent bien préciser au détenu que son assistant est là pour l'aider. Il s'agit de l'audience du détenu et c'est à ce dernier de décider s'il doit se rendre ou non aux conseils de son assistant.

**Le sénateur Hastings:** D'accord. L'assistant peut donner ses conseils de bien des façons. Je l'ai fait moi-même, monsieur le président, en cognant sous la table.

[Text]

**The Chairman:** You have done that to me several times.

**Senator Cools:** Do you mind if I ask one question here?

**The Chairman:** Go ahead, Senator Cools.

**Senator Cools:** The chairman of the parole board keeps saying that the board will decide, the members will decide. I don't know how many board members currently go out to a hearing. Is it still two?

**Mr. Gibson:** It may be two, three or four.

**Senator Cools:** Depending on the severity, obviously, but routinely?

**Mr. Gibson:** Routinely it is two.

**Senator Cools:** It is important for the committee to understand, when the chairman says the board will decide or the members will decide, that in point of fact there is no formal process for such a decision to be taken. For example, if two board members are in such a hearing, one board member may be the senior member and he may feel, for instance, that the assistant could have quite a free flow of time and interruption. The other board member learns very quickly to stay silent, because the board itself has no formal process for determining the taking of those decisions. Or maybe it has now.

**Mr. Gibson:** Mr. Chairman, in practice board members work in teams and come to understand the leanings and predispositions of one another, so there is usually no formal process involved in determining what role the assistant will be allowed to play.

**Senator Cools:** Absolutely.

**Mr. Gibson:** But there is, of course, always a process, if board members have a difference of opinion or want to discuss a subject, by which a hearing will be adjourned for a few minutes during which the board members will confer privately, form their joint opinion and proceed from there. That is used fairly frequently.

**Senator Di Nino:** I would like some clarification. Senator Cools made a point and perhaps I didn't fully understand it. Can you run through the process, in particular as it relates to the admissibility of a victim at a hearing for parole.

**Mr. Gibson:** The process contemplated by Bill C-36 is a written application to the board by someone who wishes to attend as an observer. That person might be a victim or, equally, a representative of the media, for example.

**Senator Di Nino:** Or a senator.

**Mr. Gibson:** Or a senator, indeed. Notice of that written application is given to the inmate. The inmate will be given an

[Traduction]

**Le président:** Vous me l'avez fait plusieurs fois.

**Le sénateur Cools:** Me permettez-vous de poser une question?

**Le président:** Allez-y, sénateur Cools.

**Le sénateur Cools:** Le président de la Commission des libérations conditionnelles ne cesse de répéter que c'est à la Commission d'en décider. J'ignore combien de membres de la Commission participent à une audience. Sont-ils toujours deux?

**M. Gibson:** Ils peuvent être deux, trois ou quatre.

**Le sénateur Cools:** Tout dépend de la gravité du cas, évidemment, mais en général?

**M. Gibson:** En général, c'est deux.

**Le sénateur Cools:** Il est important que le Comité comprenne bien que, lorsque le président dit que la Commission ou ses membres décideront, en fait, il n'y a pas de procédure officielle à cet égard. Par exemple, si deux membres de la Commission tiennent l'audience, l'un d'eux peut décider d'autoriser l'assistant à intervenir librement. L'autre gardera le silence parce que la Commission n'a pas de procédure officielle pour prendre ces décisions. Ou peut-être en a-t-elle une maintenant.

**M. Gibson:** Monsieur le président, en pratique, les membres de la Commission travaillent en équipe et tiennent compte de leurs préférences mutuelles. Par conséquent, il n'est généralement pas nécessaire d'avoir une procédure officielle pour déterminer quel rôle l'assistant pourra jouer.

**Le sénateur Cools:** Absolument.

**M. Gibson:** Bien entendu, si les membres de la Commission ne sont pas d'accord entre eux ou s'ils veulent discuter d'une question, ils peuvent toujours suspendre l'audience quelques minutes pour s'entendre. Ils le font assez souvent.

**Le sénateur Di Nino:** Je voudrais un éclaircissement. Le sénateur Cools a dit une chose que je n'ai peut-être pas très bien comprise. Pourriez-vous nous expliquer la procédure suivie, surtout en ce qui concerne l'admissibilité de la victime à l'audience de libération conditionnelle?

**M. Gibson:** Selon la procédure que prévoit le projet de loi C-36, la personne qui désire assister à l'audience en tant qu'observateur en fait la demande par écrit à la Commission. Cette personne peut être une victime ou un représentant des médias, par exemple.

**Le sénateur Di Nino:** Ou un sénateur.

**M. Gibson:** Ou un sénateur, en effet. Le détenu est avisé de cette demande. Il a la possibilité de dire si la présence de cet



[Text]

opportunity to comment, to express his or her views, on whether the presence of that observer would be a good, bad or indifferent thing. The Correctional Service of Canada will be consulted because one of the criteria that board members are required to take into account in reaching their judgment as to whether or not to permit the attendance of an observer is the good order and safety of the institution, and the Correctional Service of Canada is the judge of that. So we will receive their advice on that subject.

We will also receive advice from CSC in what might be a particularly notorious case as to how many observers the institution is capable of handling both in terms of physical capacity and security capacity.

**Senator Di Nino:** At any one time?

**Mr. Gibson:** At any one time in relation to any one hearing. And on the basis of the advice from the inmate and the advice from the Correctional Service of Canada, the board members will take their decision with regard to that written application to observe.

**Senator Di Nino:** If I can focus on it, you talk about the board and the board members. Is the board comprised of those two people or is it a larger body generally?

**Mr. Gibson:** Given the fact that the decision must be made well in advance of the commencement of the hearing so that the applicant to observe can be advised and so that the institution can be prepared, we anticipate that it will be taken by one board member in respect of each application.

**The Chairman:** And it would be one of the board members who would ultimately be presiding?

**Mr. Gibson:** We anticipate the answer to be in the negative, that it will not be one of the board members who will be presiding at that hearing. It might be a decision taken well in advance of the identification of who the board members presiding at that hearing may be.

**Senator Di Nino:** When you say "the board will decide," it is a member of the board in effect, is it?

**Mr. Gibson:** That is correct, a member of the board acting as the board or for the board.

**Senator Di Nino:** Thank you.

**Senator Cools:** The chairman keeps saying that "the board will decide"; "the members will decide"; and "the members will discuss this or that". Perhaps the chairman could tell the committee what the formal process is by which pro-board members discuss the inmates they are going out to interview.

My experience was that there was very little formal discussion between board members prior to going out to the institution.

[Traduction]

observateur est une bonne chose, une mauvaise chose ou si cela lui est égal. Le Service correctionnel du Canada sera consulté étant donné que les membres de la Commission doivent prendre leur décision quant à la présence de l'observateur en s'assurant qu'elle ne nuira pas à la paix et à la sécurité de l'établissement et c'est le service correctionnel qui en est juge. La Commission obtient donc son avis à cet égard.

Pour les affaires qui intéressent particulièrement les médias, le SCC nous dira également combien d'observateurs l'établissement peut recevoir sur le plan de la capacité des locaux et de la sécurité.

**Le sénateur Di Nino:** En même temps?

**M. Gibson:** En même temps, pour une audience. Compte tenu de l'opinion du détenu et de celle du Service correctionnel du Canada, les membres de la Commission décideront d'accéder ou non à cette demande.

**Le sénateur Di Nino:** Vous parlez de la Commission et de ses membres. La Commission est-elle constituée de ces deux personnes ou s'agit-il d'un organisme plus vaste?

**M. Gibson:** Étant donné que cette décision doit être prise bien avant le début de l'audience afin que l'on puisse donner une réponse à la personne qui a demandé le statut d'observateur et que l'établissement puisse se préparer, la décision concernant chaque demande sera sans doute prise par l'un des membres de la Commission.

**Le président:** Et ce sera l'un des membres de la Commission qui tiendront l'audience?

**M. Gibson:** Ce ne sera probablement pas le cas. La décision sera prise bien avant que l'on décide qui, des membres de la Commission, tiendra cette audience.

**Le sénateur Di Nino:** Quand vous dites que c'est la Commission qui décidera, en fait, il s'agit d'un de ses membres?

**M. Gibson:** En effet, l'un des membres qui décidera au nom de la Commission.

**Le sénateur Di Nino:** Merci.

**Le sénateur Cools:** Le président répète constamment que la Commission décidera et que ses membres décideront ou discuteront de ceci ou de cela. Pourrait-il nous dire quelle est la procédure selon laquelle les membres de la Commission discutent du cas des détenus qu'ils vont interroger?

D'après ce que j'ai constaté, les membres de la Commission discutent très peu entre eux avant de se rendre dans l'établissement.

[Text]

**Mr. Gibson:** That is correct in respect of any particular case. Board members prepare separately but they often travel to the institution, which may be quite remote from the office where they have prepared. Also, they often travel together. The normal practice is that if they are travelling together to do a day's work together they will discuss what they will do during that day. But that is very informal.

**Senator Cools:** That is not a formal process.

**Mr. Gibson:** It is certainly not formal. There is recent jurisprudence which raises some doubt about the appropriateness of formal involvement by way of discussion of a particular case by board members who will not be voting on that case.

**Senator Cools:** I understand that. There are a lot of judgments and a lot of judges. I know the pressures that you have been under, but that was not the intent of my question. The intent of my question is that quite often you are sitting here and you say that "the board will decide or consider". In point of fact, those decisions and those considerations are not being taken in any formal way. Furthermore, the board has no formal procedure to handle those things. Some of them just seem to happen.

It is very good that as two board members are driving out to Joyceville they happen to discuss one or two cases they are to hear, but that is simply not acceptable. That is the point that I was raising.

**The Chairman:** I appreciate that your last point is a comment, but surely you would not want a full discussion of cases in the absence of the person involved.

**Senator Cools:** You raised an interesting case. Why not? We are parole board members, are we not?

**The Chairman:** I would think you would like the discussion to take place in the presence of the person who could answer that and whose liberty is being affected. I find that to be fairly distasteful from a lawyer's perspective.

**Senator Cools:** That is part of the problem. Being on the parole board doesn't mean that suddenly you are a lawyer. That is exactly part of the problem.

**The Chairman:** I am not one who has practised much in the area of charter rights, but I would hope that you would have some grave difficulties with that—at least, I would hope you would have difficulty with that process.

**Senator Cools:** Not at all. It would be a lovely insurance policy that some board members would have read and studied the files.

**Mr. Gibson:** The process is formal to this extent: The proceedings of the board in every hearing are now fully tape recorded. The decision is documented. The decision is also signed by the board members who take the decision. Reasons

[Traduction]

**M. Gibson:** C'est exact. Les membres de la Commission se préparent séparément, mais ils se rendent souvent ensemble à l'établissement qui peut être assez éloigné du bureau dans lequel ils se sont préparés. Normalement, s'ils voyagent ensemble, ils travaillent ensemble pendant une journée au cours de laquelle ils discutent de ce qu'ils feront. Mais il n'y a pas de procédure officielle.

**Le sénateur Cools:** Il n'y a pas de procédure officielle.

**M. Gibson:** Non. Étant donné la jurisprudence récente, on doute qu'il soit souhaitable que les membres de la Commission qui ne voteront pas sur un cas particulier discutent officiellement du cas en question.

**Le sénateur Cools:** Je comprends. Toutes sortes de jugements sont rendus par toutes sortes de juges. Je sais que vous avez été soumis à de fortes pressions, mais tel n'était pas le but de ma question. Je l'ai posée parce que vous avez répété à plusieurs reprises que c'est la Commission qui décidera. En fait, ces décisions ne sont pas prises officiellement. De plus, la Commission n'a aucune procédure officielle pour régler ces questions. Il semble qu'elle improvise beaucoup.

C'est très bien que deux membres de la Commission qui se rendent ensemble à Joyceville discutent d'un ou deux cas qu'ils vont entendre, mais ce n'est absolument pas suffisant. Voilà ce que je voulais dire.

**Le président:** Je sais qu'il s'agit là d'un simple observation de votre part, mais vous ne voudriez certainement pas que l'on discute d'un dossier en l'absence de l'intéressé.

**Le sénateur Cools:** Vous soulevez une question intéressante. Pourquoi pas? Il s'agit de membres de la Commission des libérations conditionnelles, n'est-ce pas?

**Le président:** Vous préféreriez sans doute que la discussion ait lieu en la présence de l'intéressé dont la liberté est en jeu. En tant qu'avocat, cela me paraît assez inacceptable.

**Le sénateur Cools:** Cela fait partie du problème. Le simple fait de siéger à la Commission des libérations conditionnelles ne fait pas de vous un avocat. Le problème est là.

**Le président:** Je n'ai pas tellement exercé ma profession dans le domaine des droits constitutionnels, mais j'espère que vous y verriez de sérieuses objections.

**Le sénateur Cools:** Pas du tout. Cela nous garantirait que certains membres de la Commission ont effectivement lu et étudié le dossier.

**M. Gibson:** La procédure est officielle dans la mesure où les délibérations de la Commission sont enregistrées intégralement à chaque audience. La décision est enregistrée. Elle est également signée par les membres de la Commission qui l'ont



*[Text]*

are provided in writing as well as orally, and those reasons form part of the decision of the board.

That process of there being more formal decisions than was the case when Senator Cools was a member of the board is further supported by this legislation, which would require the board to establish an automated decision registry of all decisions which would be accessible, generally speaking, by the public. There are limitations on that.

**Senator Cools:** Absolutely, but I don't want to confuse the chairman in the process.

At the time that I was on the parole board I assure you the process then was extremely formal and highly structured, perhaps more so now than then. There are many considerations to understand. When the chairman says here that the parole board is going out or the members are going out, at the time—and maybe it has changed—files were just distributed to parole board members. The staff had an amazing way that if they thought a particular board member would be too troublesome on a particular case, they would file it somewhere or it would just not arrive to that particular board member.

It was an interesting way of operating randomly. But that is another issue. It was common knowledge just how the board operated, that when two board members went to the institution inevitably one or the other lead in the process. Very commonly one would find that the non-leader relied on the leader for the total study of the case.

When I talk about the business of building into the process a discussion and a guarantee that all the facts and material have been properly studied, I know of what I speak. Perhaps that has changed at the parole board. Perhaps one doesn't lead any more, but I well understood when I was on the parole board that I had to study very carefully. I had a reputation for studying too much and writing comments that were too long.

It is important that as we examine these matters as committee members we understand that when we say "the board," quite often it means one or two persons, as Senator Di Nino has just unfolded. There is no way that it could not be that way, otherwise it would be too expensive or costly. I understand that and I understand the constraints, but let's be aware that many inmates have had hearings and quite often there has been no thorough discussion of the facts and the circumstances of that inmate's considerations.

**Senator Doyle:** I am now left with the thought that the only unrecorded part of the parole process are the consultations between one board member and another which go on with some regularity and may have much to do with the outcome of the parole hearing. I do not find that a very reassuring situa-

*[Traduction]*

prise. Les raisons sont fournies par écrit et verbalement et elles font partie intégrante de la décision rendue par la Commission.

Ce projet de loi rend la procédure plus officielle que du temps où le sénateur Cools siégeait à la Commission en exigeant que celle-ci établisse un registre informatisé de toutes les décisions, auquel le public aura accès. Il y a néanmoins certaines limitations à cet égard.

**Le sénateur Cools:** Absolument, mais je ne veux pas semer la confusion dans l'esprit du président.

Quand je siégeais à la Commission des libérations conditionnelles, je peux vous assurer que la procédure était très structurée, peut-être plus que maintenant. Il y a bien des choses dont il faut tenir compte. Quand le président nous dit que la Commission se rend dans un établissement, à l'époque—cela a peut-être changé—c'est seulement à ce moment-là qu'on distribuait les dossiers aux membres. Si le personnel estimait que l'un d'eux risquait de faire des histoires à propos d'un cas particulier, il s'arrangeait pour classer le dossier quelque part ou pour qu'il ne parvienne pas jusqu'au membre en question.

Il fallait donc travailler au petit bonheur. Mais c'est une autre question. Chacun savait qu'étant donné la façon dont la Commission fonctionnait, lorsque deux de ses membres se rendaient dans l'établissement, il y en avait toujours un qui prenait le dessus. La plupart du temps, l'autre comptait sur ce dernier pour étudier le dossier.

Quand je parle d'établir une procédure garantissant que tous les faits et toutes les pièces du dossier auront été étudiés comme il faut, je sais de quoi je parle. Les choses ont peut-être changé à la Commission des libérations conditionnelles. Il se peut que l'un des membres ne prenne plus la direction des opérations, mais quand j'y siégeais, je savais que je devais étudier le dossier très attentivement. J'avais la réputation de trop l'étudier et de rédiger des commentaires trop longs.

Nous devons bien comprendre que lorsqu'on parle de «la Commission» la plupart du temps, elle se résume à une ou deux personnes, comme le sénateur Di Nino vient de le souligner. Il ne peut pas en être autrement sans quoi cela coûterait trop cher. Je comprends ces contraintes, mais sachez bien que de nombreux détenus ont eu des audiences sans que les membres de la Commission ne discutent à fond du contenu de leur dossier.

**Le sénateur Doyle:** Si j'ai bien compris, la seule chose qui n'est pas enregistrée dans la procédure de libération conditionnelle sont les discussions entre les membres de la Commission dont l'issue de l'audience dépend sans doute dans une large mesure. Cela ne me paraît pas très rassurant. Cependant, per-

[Text]

tion at all. However, no one seems to be anxious to contradict that. In fact, there seems to be some acceptance of it as the norm. If that is the situation, Mr. Chairman, I will leave it with the thought that it does disturb me.

On the question of the hearing and admission of representatives of victims, you have cited a number of reasons why the representative of a victim might not be accepted. I appreciate the need to protect the rights of the applicant for parole. I am not much concerned about the convenience of other people or the size of the room.

However, I assume you are telling us that if it is a busy day with a number of cases to be heard, it might jam up the room to have half a dozen representatives there to deal with different cases and that my representative or my delegate might not be admitted at all. In other words, there seems to me very little that would resemble a victim's rights in this process.

The argument that went on publicly was whether or not there should be some place at the table for a representative of the victim. The public was reassured at the time that provision would be made for that. Unless what you are telling us about reasons why they should not be there is something that would only rarely apply, I would think that as a general course they would always be there if they wished to be there. But that is not the impression I am getting. Am I wrong?

**Mr. Gibson:** Mr. Chairman, we are looking forward to the experience of working with this new responsibility of determining what observers can appropriately be admitted to hearings.

We anticipate that for most hearings, as with most criminal trials, there will not be significant interest in observing. There will be a range of hearings where particular individuals, usually victims or their representatives, will certainly be interested in attending.

We also anticipate that there will be some notorious cases where there could be a broad public interest in observing. It is those ones, which we regard as very limited, that will provide a challenge for the Correctional Service of Canada and ourselves either to be selective among the applications to observe, or alternatively to ensure that there is a place where there is adequate room to provide for all of those who wish to observe and still maintain the security of the institution, or indeed of the inmate, if the decision is taken to have such a hearing outside of an institution, which is not beyond the realm of possibility. Only experience and practice will give us more certainty than we presently have.

I can assure Senator Doyle that we anticipate very few cases where those who apply for observer status will not receive that right, unless there are circumstances that would lead the board to believe that the effective conduct of the hearing would be compromised by the attendance of that observer

[Traduction]

sonne ne semble nier ce fait. On semble plutôt considérer que c'est normal. Si c'est le cas, monsieur le président, je trouve la situation inquiétante.

En ce qui concerne l'audience et l'admission des représentants des victimes, vous avez cité plusieurs raisons pour lesquelles leur présence pourrait être refusée. Je comprends la nécessité de protéger les droits du délinquant. Par contre, pour ce qui est des questions pratiques ou de la dimension de la salle, cela ne me préoccupe pas beaucoup.

Je suppose toutefois que si la Commission a une journée très chargée et plusieurs cas à entendre, la salle risque d'être remplie à craquer si vous avez une demi-douzaine de représentants pour chaque cas et que mon représentant risque de ne pas être admis. Autrement dit, j'ai l'impression qu'on ne tient pas vraiment compte des droits de la victime.

Il y a eu un débat public quant à savoir s'il ne faudrait pas réserver une place à la table pour un représentant de la victime. On avait alors assuré au public que ce serait le cas. À moins que vous ne nous disiez que les raisons s'opposant à leur présence seraient rarement invoquées et qu'en général ils pourraient toujours assister à l'audience s'ils le désirent, ce n'est pas l'impression que j'ai eue. Ai-je tort?

**M. Gibson:** Monsieur le président, la responsabilité d'établir quels sont les observateurs qui peuvent être admis aux audiences est nouvelle pour nous.

Nous nous attendons à ce que, pour la plupart des audiences, comme pour la plupart des procès criminels, peu de personnes manifesteront le désir d'être admises comme observateurs. Il y aura néanmoins certaines audiences où les victimes ou leur représentant voudront certainement assister.

Nous nous attendons à ce qu'il y ait certaines affaires célèbres qui attireront beaucoup de monde. Ce sont ces cas sans doute assez rares qui obligeront le Service correctionnel du Canada et nous-mêmes à faire un choix parmi les demandes. Ou nous devons veiller à ce qu'il y ait des locaux suffisamment spacieux pour que tous ceux qui désirent assister à l'audience puissent le faire sans que la sécurité de l'établissement ou du détenu ne soit compromise si l'on décide de tenir l'audience à l'extérieur de l'établissement, ce qui n'est pas impossible. Seule l'expérience nous permettra de mieux savoir comment procéder.

Je peux assurer au sénateur Doyle que nous refuserons sans doute très rarement à quelqu'un le statut d'observateur à moins de circonstances qui porteront la Commission à croire que la tenue de l'audience sera compromise par la présence des observateurs en question. Même dans ces conditions, je



[Text]

or that group of observers. Even in those circumstances, I anticipate that the first reaction will be to permit the attendance. If it results in a difficult situation, then at that point, and only at that point, will an observer or observers be asked to leave. That authority will be given to the board by this legislation.

**Senator Doyle:** Was I wrong in my interpretation that if an applicant for parole didn't want the victim or his representative to be present, then the representative of the victim would not be allowed?

**Mr. Gibson:** That is incorrect, Senator Doyle. The input of the inmate is one factor that will be considered, but only one factor, and in the last analysis the decision will be taken by the board, taking into account the views of the inmate, but no more than that.

**Senator Doyle:** Will the reason be publicly stated if a person who applies to represent a victim is told that he cannot attend?

**Mr. Gibson:** I anticipate that the answer to that is yes, given that there will be an application in writing. I presume that in each case where there is an application in writing there will be a response in writing. I would presume that against the criteria in the legislation if there is a negative decision there will be an identification of which one of the factors that the board is entitled to consider led to the conclusion to exclude.

**The Chairman:** Is the reverse also applicable? Let's assume a victim's representative wants to appear and is denied. I think that what Mr. Gibson has said is that that person will likely be notified in writing of the reason for the denial.

The next question is: if that person is being admitted will the inmate know the reasons why? Will the reasons be spelled out in some written fashion?

**Mr. Gibson:** Certainly, Mr. Chairman, the inmate will be notified that, having taken into account any expressed views of the inmate, the decision has been made to admit an observer.

**The Chairman:** And why?

**Mr. Gibson:** In circumstances where the decision is to admit, the reasons will be that none of the statutory criteria provided in this bill for exclusion were considered to warrant exclusion. It will be as simple as that.

**The Chairman:** Senator Doyle, I am sorry to interrupt.

**Senator Doyle:** The rights of Members of Parliament of either House to attend or visit penal institutions is clearly spelled out. Would that right be extended to attend parole board hearings?

[Traduction]

m'attends à ce que la première réaction soit d'autoriser la présence d'observateurs. Si cela cause des difficultés c'est seulement alors qu'on demandera à l'observateur de partir. La loi permettra à la Commission de le faire.

**Le sénateur Doyle:** Ai-je tort de croire que, si le délinquant refuse que la victime ou son représentant soit présent, on accédera à ses désirs?

**M. Gibson:** C'est faux, sénateur Doyle. L'opinion du détenu est l'un des facteurs qui entreront en ligne de compte, mais il y en aura d'autres et la Commission prendra sa décision compte tenu des divers facteurs.

**Le sénateur Doyle:** Si une personne qui demande à représenter une victime se voit opposer un refus, va-t-on en énoncer publiquement la raison?

**M. Gibson:** Je m'attends à ce que ce soit le cas étant donné qu'il s'agira d'une demande écrite. Dans chaque cas où la demande sera formulée par écrit, la réponse sera sans doute donnée également par écrit. Étant donné les critères prévus dans la loi, en cas de décision négative, la Commission devra sans doute énoncer chacun des facteurs dont elle peut tenir compte pour prendre sa décision.

**Le président:** L'inverse s'applique-t-il également? Supposons que le représentant d'une victime désire assister à l'audience et qu'on lui oppose un refus. D'après ce qu'a dit M. Gibson, je suppose que cette personne sera informée par écrit des motifs du refus.

Ma question est la suivante: si cette personne est admise à l'audience, indiquera-t-on pourquoi au détenu? Va-t-on lui énoncer les raisons de la décision?

**M. Gibson:** Certainement, monsieur le président. On avertira le détenu qu'on a décidé d'admettre un observateur en tenant compte des opinions exprimées par le détenu.

**Le président:** Et pourquoi?

**M. Gibson:** Si l'on décide d'admettre un observateur, ce sera parce qu'aucun des critères prévus dans ce projet de loi ne justifiait l'exclusion des observateurs. Ce sera bien simple.

**Le président:** Sénateur Doyle, excusez-moi de vous avoir interrompu.

**Le sénateur Doyle:** La loi confère clairement aux parlementaires des deux Chambres le droit de visiter les établissements carcéraux. Ce droit s'étendra-t-il aux audiences de la Commission des libérations conditionnelles?

[Text]

**Mr. Gibson:** Mr. Chairman, we would be delighted to make arrangements if any senator, even now under the current regime, was interested in attending a hearing. In fact, I have indicated that currently inmates have the veto on attendance.

At the present time when a third party who is not a victim expresses an interest to the board to attend a hearing, we usually have full cooperation from inmates in those circumstances. Quite a range of observers attend some of our hearings such as representatives of the media, representatives of other elements of the criminal justice system, prosecutors, police, judges, academics and public servants.

We have had Members of the House of Commons attend hearings. I am not sure whether we have had senators attend hearings, other than Senator Hastings. We certainly would be pleased to make arrangements.

**Senator Doyle:** I might say that I am very pleased to hear that because it was not always so.

**Mr. Gibson:** I can't speak for always, sir.

**Senator Doyle:** There was a long period when the public was often assured it was welcome but found it was never possible.

**Mr. Gibson:** Mr. Chairman, in response, the members of the parole board at this point in time—I can't speak for years gone by—regard the process and the way in which we conduct the process we are engaged in these days as one which we do much more professionally than the public generally gives us credit for. We regard it as important that we demonstrate we don't work in private to hide anything. We work in private because we work within correctional institutions, and they are not generally accessible.

We are anxious to demonstrate, wherever security circumstances and the current state of the law allows us, the professionalism with which we conduct our business.

**Senator Hastings:** I have one quick question, Mr. Chairman. The board will make the decision as to whether or not the observer is admitted. Is that decision appealable?

**Mr. Gibson:** No, sir.

**Senator Hastings:** Would that decision appear in this great book of records which will now be kept?

**Mr. Gibson:** May I elaborate, because there is no such thing as black and white in the area about which we are speaking? Quite frankly, we anticipate that at some stage, not by way of appeal but by way of request for either prerogative writ or some form of judicial review, someone—likely a representative of the media who is excluded from a hearing for whatever reason—will test in court the limits of our authority to take the decision we did.

[Traduction]

**M. Gibson:** Monsieur le président, si un sénateur désire assister à une audience, nous nous ferons un plaisir de prendre les dispositions nécessaires. En fait, j'ai dit qu'actuellement les détenus avaient un droit de veto sur la présence d'un tiers.

À l'heure actuelle, lorsqu'un tiers, qui n'est pas la victime, fait connaître à la Commission son désir d'assister à une audience, nous obtenons généralement l'entière coopération des détenus. Un certain nombre d'observateurs assistent à certaines de nos audiences. Il s'agit par exemple de représentants des médias ou d'autres éléments de la justice pénale comme des procureurs de la Couronne, des policiers, des juges, des universitaires et des fonctionnaires.

Il est arrivé que des députés de la Chambre des communes assistent aux audiences. Je ne sais pas si des sénateurs l'ont déjà fait, à part le sénateur Hastings. Nous nous ferions certainement un plaisir de prendre des dispositions à cet égard.

**Le sénateur Doyle:** Je me réjouis de l'entendre étant donné que cela n'a pas toujours été le cas.

**M. Gibson:** Je ne suis pas en mesure de le dire.

**Le sénateur Doyle:** Pendant longtemps, on a assuré au public qu'il était le bienvenu, mais il ne pouvait jamais réellement y assister.

**M. Gibson:** Monsieur le président, je répondrai à cela que, pour le moment—je ne peux pas parler de ce qui s'est passé autrefois—nous tenons ces audiences avec beaucoup plus de professionnalisme que le public ne le pense généralement. Nous croyons important de bien montrer que, si nous travaillons derrière des portes closes, ce n'est pas pour cacher quoi que ce soit. Nous le faisons parce que nous travaillons dans des établissements correctionnels qui ne sont pas accessibles au grand public.

Si les dispositions de sécurité et la loi actuelle nous le permettent, nous tenons à montrer le professionnalisme avec lequel nous travaillons.

**Le sénateur Hastings:** J'aurais une brève question, monsieur le président. La Commission décide d'admettre ou non un observateur. Est-il possible d'en appeler de cette décision?

**M. Gibson:** Non.

**Le sénateur Hastings:** Cette décision sera-t-elle inscrite dans le registre qui sera tenu?

**M. Gibson:** Pourrais-je apporter une précision car ce sont là des questions beaucoup plus nuancées. Nous nous attendons à ce qu'à un moment donné, non pas à la suite d'un appel, mais d'un bref de prérogative ou d'une demande de révision judiciaire, un représentant des médias que l'on refuse d'admettre à l'audience pour une raison quelconque contestera notre décision devant les tribunaux.



[Text]

While we don't welcome litigation in any sense, we do not encourage it. We welcome the views of the courts in helping us define the limits and the parameters of our authority, as well as the interaction of those parameters with the rule of law.

**Senator Hastings:** The short answer is, no.

**Mr. Gibson:** The short answer is that there is no appeal. However, there is a judicial review, yes.

**Senator Hastings:** That is available at any time.

**The Chairman:** Judicial review is an appeal, though, is it not?

**Senator Hastings:** To the courts, but not to the board.

**Mr. Gibson:** Not to the appeal division of the board, that is correct.

**Senator Hastings:** By either side?

**Mr. Gibson:** That is correct.

**Senator Hastings:** I have one final observation in this area, Mr. Chairman.

I wish to make an appeal on behalf of legal counsel. I have had many letters of complaint from lawyers with respect to their treatment and lack of respect from the board at their hearings. For example, if an inmate is going today for a hearing, there is no effort made by the board to say, "We will do it at 10 o'clock," for the benefit of legal counsel. Legal counsel may have to be in the institution all day waiting for his case.

I make this appeal. With more and more people being allowed to be present at these hearings now, we could make some accommodation to these people to try to say, "At 10 o'clock we will go with this one, and at 11 we will go with this one". In this way people will not be in an institution all day.

**Mr. Gibson:** Mr. Chairman, this is an issue to which we are quite sensitive. As you know, in any institution a panel of the board will hear up to eight cases a day. In conjunction with the Correctional Service of Canada, we attempt to schedule those in a manner that respects the interests and the pressures on those who will be attending as assistants or for any other reason. It is not always possible to accommodate everyone in those circumstances.

There are circumstances in which we have been embarrassed by the fact that counsel or assistants have been kept waiting. Indeed, the case might not come on at all. As you know, this happens in the courts as well. We do our best to work around that. We have discussions on a regular basis with lawyers who represent inmates in an effort to improve this situation. We also have regular discussions with Correctional

[Traduction]

Nous préférons éviter ce genre de contestation, mais nous ne voyons pas d'objection à ce que les tribunaux nous aident à définir les limites et les paramètres de notre pouvoir ainsi que les rapports entre ces paramètres et l'application de la loi.

**Le sénateur Hastings:** Autrement dit, c'est non.

**M. Gibson:** Notre décision est sans appel. Néanmoins, il y a une révision judiciaire.

**Le sénateur Hastings:** À laquelle il est possible de recourir n'importe quand.

**Le président:** Mais la révision judiciaire est une forme d'appel, n'est-ce pas?

**Le sénateur Hastings:** Devant les tribunaux, mais pas devant la Commission.

**M. Gibson:** Pas devant la division d'appel de la Commission, c'est exact.

**Le sénateur Hastings:** Cela vaut pour les deux parties?

**M. Gibson:** En effet.

**Le sénateur Hastings:** J'aurais une dernière observation à faire à ce sujet, monsieur le président.

Je voudrais vous lancer un appel au nom des avocats. J'ai reçu de nombreuses lettres d'avocats qui se plaignent de la façon dont la Commission les traite aux audiences. Par exemple, si un détenu doit avoir une audience aujourd'hui, la Commission ne précise pas à son avocat que l'audience aura lieu à 10 heures. L'avocat doit parfois attendre toute la journée dans l'établissement.

C'est donc un appel que je vous lance. Étant donné que l'on autorise de plus en plus de gens à assister à ces audiences, nous pourrions leur faciliter les choses en leur disant: «Nous allons examiner tel cas à 10 heures et tel autre à 11 heures». Ainsi, les gens ne seraient pas obligés de passer la journée dans l'établissement.

**M. Gibson:** Monsieur le président, c'est un problème dont nous sommes très conscients. Comme vous le savez, la Commission doit entendre jusqu'à huit cas par jour dans un établissement. Nous essayons d'établir l'horaire, en collaboration avec le Service correctionnel du Canada, de façon à faciliter les choses aux personnes qui assistent le délinquant. Il n'est pas toujours possible de satisfaire tout le monde dans ces circonstances.

Dans certains cas, l'avocat ou l'assistant a dû effectivement attendre longtemps. Il se peut même que le cas ne soit pas entendu. Comme vous le savez, cela arrive également devant les tribunaux. Nous faisons de notre mieux pour régler ce genre de problèmes. Nous discutons régulièrement avec les avocats qui représentent les détenus dans le but d'améliorer cette situation. Nous en discutons également régulièrement

[Text]

Service of Canada because they have a part to play in this as well.

**Senator Hastings:** When you were saying who had been present and who is invited I heard the words "Crown counsel". Are Crown counsel there officially? What role do they play, did they play, or will they play?

**Mr. Gibson:** Mr. Chairman, simply as observers. As you know, from time to time Crown counsel are critical of our process. That criticism is often levied without full knowledge of what our process is. In order to ensure that Crown counsel who are critical of our process are better able to understand our process and be better informed, we invited them to attend from time to time.

We have made that clear to a number of them. They are welcome to attend as observers with the consent of the inmate. They are only there as observers. I can't recall any circumstance where Crown counsel has been present at a hearing with some responsibility other than simply as observer.

**The Chairman:** And therefore did not speak?

**Mr. Gibson:** That is correct.

**Senator Hastings:** You have watched this evolve over the years, Mr. Gibson. I think we are to blame for this, Mr. Chairman. We recommended back in 1972 that the inmate have a friend attend with him at parole board hearings. You have watched it evolve from a friend to legal counsel to the victim and now to these other people you say are welcome to attend. We have the view of the Canadian Bar Association that it should be a public hearing. I think I heard you alluding to the fact that it will become a public hearing again. If the inmate is entitled to counsel and the victim is to be there, I can see the Crown saying, "We will be there too." It will be another trial.

**Mr. Gibson:** Mr. Chairman, I hope not.

**Senator Hastings:** So do I.

**Mr. Gibson:** Currently, in jargon terms, our process is inquisitorial or in the nature of an interview rather than adversarial with counsel for each side, assuming there are two sides. In this case it would be the community or the victim and the inmate making arguments and the board members simply sitting in judgment.

We believe that our investigatory process is better adapted to the function that we perform than is an adversarial process. But you are perfectly correct, there are those who disagree with us on that. We are currently engaged in a review study of our hearing process, which I believe will last for a period of years, looking back on how the process evolved, at its present

[Traduction]

avec le Service correctionnel du Canada étant donné qu'il a aussi un rôle à jouer.

**Le sénateur Hastings:** Quand vous avez mentionné quelles étaient les personnes présentes et qui était invité aux audiences, je vous ai entendu parler des avocats de la Couronne. Sont-ils là à titre officiel? Quel rôle jouent-ils ou joueront-ils?

**M. Gibson:** Ils sont simplement là à titre d'observateurs. Comme vous le savez, les avocats de la Couronne critiquent parfois notre procédure. Ils le font souvent sans savoir vraiment comment nous procédons. Afin que les avocats de la Couronne qui nous critiquent puissent mieux comprendre la procédure, nous les invitons parfois à assister à l'audience.

Nous l'avons bien précisé à plusieurs d'entre eux. Ils sont invités à assister à l'audience à titre d'observateurs avec le consentement du détenu. Ils sont là seulement à titre d'observateurs. Je ne me souviens pas de cas où l'avocat de la Couronne a joué un autre rôle lors d'une audience.

**Le président:** Ils n'ont donc pas droit à la parole?

**M. Gibson:** En effet.

**Le sénateur Hastings:** Vous avez vu la situation évoluer avec les années, monsieur Gibson. Je crois que nous en sommes responsables, monsieur le président. En 1972, nous avons recommandé que le détenu se fasse assister d'un ami à l'audience de libération conditionnelle. Après l'ami, il y a eu le conseiller juridique de la victime et maintenant les autres personnes qui sont invitées à assister à l'audience à titre d'observateurs. L'Association du barreau canadien nous a fait valoir que l'audience devrait être publique. Je crois vous avoir entendu dire qu'elle le redeviendrait. Si le détenu a droit à un conseiller et si la victime assiste à l'audience, l'avocat de la Couronne va sans doute vouloir y aller lui aussi. Ce sera un nouveau procès.

**M. Gibson:** Monsieur le président, j'espère que non.

**Le sénateur Hastings:** Moi aussi.

**M. Gibson:** À l'heure actuelle, l'audience revêt la forme d'un simple interrogatoire au lieu d'entendre les arguments pour et contre de chaque partie, en supposant qu'il y ait deux parties. Dans ce cas, les arguments seraient présentés par la collectivité ou la victime d'une part et le détenu d'autre part tandis que les membres de la Commission se contenteraient de rendre une décision.

À notre avis, cette façon de procéder est mieux adaptée au rôle que nous jouons. Mais vous avez parfaitement raison de dire que tout le monde n'est pas d'accord avec nous sur ce point. Nous avons entrepris un examen de notre procédure d'audience qui devrait sans doute durer plusieurs années. Nous examinons son évolution, ses points forts et ses points



[Text]

merits and demerits and how it might be improved. If that involves adversarial, so be it, but we would like to control the evolution of our process rather than simply be responsive to pressures. It is in this vein that we have initiated this review of our hearing process.

**The Chairman:** Senator Neiman.

**Senator Neiman:** Thank you, chairman. Are members of the corrections staff of the institution allowed to give *vive voce* evidence during a parole hearing?

**Mr. Gibson:** The answer to that is yes. We rely very heavily on material prepared for us by the case management staff of the Correctional Service of Canada. This gives us the view of the correctional service of the developmental process of the inmate throughout the period of incarceration, and the view of the community, generally speaking, perhaps the family, perhaps an employer, perhaps someone with whom it is proposed the inmate would live if he or she went into the community, the view of the police, et cetera. All of that information is gathered together for us by the Correctional Service of Canada. We normally ask the representatives of the service who are there—it may be one or it may be two—if there is any new information since the most recent report they provided. They will also respond to questions put by board members concerning any doubtful points in the material they have provided in writing for our consideration, and they will of course do that in the presence of the inmate. The reports from the Correctional Service of Canada that we will be relying on will have been fully shared with the inmate at least 15 days in advance.

**Senator Hastings:** Not quite fully.

**Mr. Gibson:** Mr. Chairman, almost invariably fully. There are very limited circumstances where we can refrain from full sharing, such as the safety of an individual, for example, who might be at risk if there is full sharing. However, the courts have made it very clear to us, most recently in a decision called Goff out of the Federal Court of Appeal, that the circumstances in which we can withhold full sharing are very limited indeed, and those would be specified in this legislation.

**Senator Neiman:** There are new and welcome provisions in the act regarding aboriginal offenders. I was wondering if there is going to be any differentiation between status and non-status Indians insofar as the treatment in the prison is concerned with respect to these particular sections? Are you contemplating these as all status Indians?

**Mr. Gibson:** Mr. Chairman, from the point of view of the parole board, and I believe I can speak for the Correctional Service of Canada on this, the answer to that is no. The Correctional Service of Canada and the parole board itself are

[Traduction]

faibles et les possibilités d'amélioration. S'il faut pour cela que les deux parties présentent leurs arguments, mais nous devrions pouvoir contrôler l'évolution de la procédure au lieu de répondre simplement aux pressions. C'est dans cet esprit que nous avons entrepris cet examen de notre procédure d'audience.

**Le président:** Sénateur Neiman.

**Le sénateur Neiman:** Merci, monsieur le président. Les membres du personnel correctionnel de l'établissement sont-ils autorisés à témoigner de vive voix à l'audience?

**M. Gibson:** La réponse est oui. Nous nous fions énormément au dossier préparé par le personnel de gestion des cas du Service correctionnel du Canada. Cela nous fournit l'opinion du service correctionnel quant à l'évolution du détenu pendant son incarcération et l'opinion de la société en général, peut-être de sa famille ou peut-être de son employeur ou encore de la personne avec laquelle le détenu vivrait s'il était libéré, l'opinion de la police, etc. Le Service correctionnel du Canada réunit pour nous tous ces renseignements. Normalement, nous demandons aux représentants du service qui sont là—il peut y en avoir un ou deux—s'ils ont des nouveaux renseignements à nous communiquer depuis leur dernier rapport. Ils répondent également aux questions posées par les membres de la Commission si ces derniers ont besoin d'éclaircissements au sujet des renseignements fournis par écrit et, bien entendu, ils le font en présence du détenu. Les rapports du Service correctionnel du Canada sur lesquels nous basons notre décision sont communiqués au détenu au moins 15 jours à l'avance.

**Le sénateur Hastings:** Pas en totalité.

**M. Gibson:** Monsieur le président, en quasi-totalité. C'est seulement dans des circonstances exceptionnelles que nous ne communiquons pas au détenu la totalité de son dossier. C'est, par exemple, lorsqu'il faut assurer la sécurité d'une autre personne. Cependant, les tribunaux nous ont fait très clairement savoir, et tout récemment dans l'arrêt Goff de la Cour d'appel fédérale, que les circonstances dans lesquelles nous pouvions ne pas communiquer la totalité du dossier étaient très limitées et elles sont spécifiées dans ce projet de loi.

**Le sénateur Neiman:** Il y a dans la loi de nouvelles dispositions positives concernant les délinquants autochtones. Je me demande si vous ferez une différence entre les Indiens inscrits et non inscrits en ce qui concerne l'incarcération? Cela s'applique-t-il uniquement aux Indiens inscrits?

**M. Gibson:** Monsieur le président, en ce qui concerne la Commission des libérations conditionnelles et, je crois, également le Service correctionnel du Canada, la réponse est non. Le Service correctionnel du Canada et la Commission des

[Text]

making every effort to be respectful of the uniqueness not only of status Indians but of non-status Indians or Métis, and of individuals who come from ethnic or visible minority groups throughout Canada. The concerns that we see on the streets of Toronto and Montreal and Vancouver these days in relation to ethnic minorities and the criminal justice system are to some extent evident within our correctional system, and we anticipate that, as the nature of our population changes, they will become more relevant.

In both Part I and Part II of this legislation there is specific reference to respect for not only gender, ethnic, cultural, and linguistic differences, but also the issues that particularly affect women inmates and women victims.

**Senator Neiman:** Clause 82 establishes a national aboriginal advisory committee plus various regional and local advisory committees. Has the department, in anticipation of this, formulated any plans as to how those committees will be set up and how they will be selected, particularly the national aboriginal committee? Will it be composed solely of aboriginals, or have you thought about this at all as yet?

**Mr. Gibson:** Mr. Chairman, I am loathe to speak for the Correctional Service of Canada, but my understanding is that on a regional basis, aboriginal advisory committees exist in at least the prairie region and the Pacific region. Am I right in that, Doug? The extension of that pattern across the country is anticipated, and we on the National Parole Board are making special efforts to make use in our work of these advisory committees to the Correctional Service of Canada. We are doing special work with regard to the process of our hearings in the prairie region with a view to making the environment and the process of our hearing more sensitive to the reality of the number of aboriginal inmates in that region. That is a pilot project, in essence. If it works well in the prairie region, it is something that we would like to look at extending across the country.

**Senator Neiman:** Mr. Stanford, as far as the incarceration period is concerned, have you any idea of the type of advice you might expect from these committees?

**Mr. Stanford:** When you speak of the incarceration period, Senator Neiman—

**Senator Neiman:** Just while they are inmates before they get to the parole hearing.

**Mr. Stanford:** What is the question about that period?

**Senator Neiman:** How do you expect the national advisory committee will be able to assist you in that area.

[Traduction]

libérations conditionnelles n'épargnent aucun effort pour respecter le caractère particulier non seulement des Indiens inscrits, mais des Indiens non inscrits et des Métis ainsi que de toute personne faisant partie d'une minorité ethnique ou visible. Les problèmes que nous constatons actuellement dans les rues de Toronto, Montréal et Vancouver à cause des rapports entre les minorités ethniques et la justice sont évidents, dans une certaine mesure, dans le système correctionnel et nous nous attendons à ce qu'ils soient encore plus marqués au fur et à mesure que les caractéristiques de la population changerons.

Dans les parties I et II de ce projet de loi il est précisé qu'il faut tenir compte non seulement du sexe et des différences ethniques, culturelles et linguistiques, mais également des problèmes qui touchent particulièrement les détenus et les victimes du sexe féminin.

**Le sénateur Neiman:** L'article 82 établit un comité consultatif autochtone national, plus divers comités consultatifs régionaux et locaux. Le ministère a-t-il prévu comment ces comités seraient constitués et surtout le comité autochtone national? Sera-t-il composé uniquement d'autochtones ou n'y avez-vous pas encore réfléchi?

**M. Gibson:** Monsieur le président, je n'aime pas parler au nom du Service correctionnel du Canada, mais si j'ai bien compris, au niveau régional, il y a déjà des comités consultatifs autochtones au moins dans la région des Prairies et dans la région du Pacifique. N'ai-je pas raison, Doug? On s'attend à créer d'autres comités de ce genre aux quatre coins du pays et la Commission nationale des libérations conditionnelles va s'efforcer de faire appel aux comités consultatifs du Service correctionnel du Canada. Nous attachons une importance particulière à notre procédure d'audience dans la région des Prairies de façon à mieux tenir compte du nombre de détenus autochtones qui sont incarcérés dans cette région. Il s'agit d'un projet pilote. S'il donne de bons résultats dans la région des Prairies, nous voudrions l'étendre au reste du pays.

**Le sénateur Neiman:** Monsieur Stanford, en ce qui concerne la période d'incarcération, avez-vous une idée du genre de conseils que ces comités pourraient vous donner?

**M. Stanford:** Quand vous parlez de la période d'incarcération, sénateur Neiman. . .

**Le sénateur Neiman:** La période de détention qui précède l'audience de libération conditionnelle.

**M. Stanford:** Quelle est votre question au sujet de cette période?

**Le sénateur Neiman:** Vous attendez-vous à ce que le comité consultatif national puisse vous aider dans ce domaine?



[Text]

**Mr. Stanford:** Well, that is probably a question that should be more appropriately put to Mr. Ingstrup when he returns, because it is the service that will be appointing the committees, and he will be able to describe to you better than I how he proposes to integrate their product into the decision making process within the service.

**Senator Neiman:** I will let that go. Clauses 85 and 86 deal with health care. I am concerned about mental health care. I see that under clause 86, the service is only obliged to provide reasonable access to non-essential mental health care. I think this has always been a problem as far as the treatment of offenders is concerned. Often a judge says, "This man needs psychiatric help," and the offender simply doesn't get it, or else he gets it in one form or another in the last two weeks before he is due to be released.

Has there been any change in emphasis? Has the service itself been able to attract any more psychiatrists and psychologists? Has that particular aspect of mental health service been improved in the last few years?

**Mr. Stanford:** Mr. Chairman, on the latter part of the question, the attracting of mental health care professionals to the service, I would ask that that question also be put to Mr. Ingstrup when he returns. However, on the underlying point of your question, I would like to emphasize that it is one of the objectives of this legislation as a whole to make available to those inmates who most need it the kind of program support which will assist them in being re-integrated into society, reducing the risk they represent to society. Within the context of that very fundamental objective of the legislation, it is expected that the program resources made available, particularly to those inmates who represent the greatest risk to society, will increase.

Having said all that, in this area as in so many others, there is never enough.

**Senator Neiman:** Well, that is why it raises my curiosity. I would consider that as an essential part of the program and of the rehabilitation of an offender, yet clause 86 simply refers to non-essential.

**Mr. Stanford:** I think clause 86, senator, refers to both. It requires the service to provide essential health care and also further requires the service to provide reasonable access to non-essential mental health care.

**Senator Neiman:** But the section above it, Mr. Stanford, talks about mental health care and covers all those particular mental psychiatric problems to which we are obviously referring.

**Mr. Stanford:** Yes.

[Traduction]

**M. Stanford:** C'est une question qu'il vaudrait sans doute mieux poser à M. Ingstrup lorsqu'il reviendra, étant donné que c'est le service correctionnel qui nommera les comités. Il pourra vous expliquer mieux que moi comment il compte intégrer le comité consultatif dans le processus décisionnel du Service.

**Le sénateur Neiman:** Je n'insisterai pas sur ce point. Les articles 85 et 86 concernent les services de santé. Je m'intéresse à la santé mentale. Je vois que l'article 86 oblige seulement le Service à donner aux détenus, dans la mesure du possible, accès aux services de santé mentale jugés non essentiels. Je crois que cela a toujours posé un problème en ce qui concerne le traitement des délinquants. Souvent un juge va dire: «Cet homme a besoin de soins psychiatriques», mais le délinquant ne les reçoit pas ou il les reçoit, sous une forme ou sous une autre, uniquement au cours des deux semaines précédant sa libération.

A-t-on changé la politique à cet égard? Le Service a-t-il pu attirer davantage de psychiatres et de psychologues? Cet aspect des services de santé mentale s'est-il amélioré ces dernières années?

**M. Stanford:** Monsieur le président, pour ce qui est de la dernière partie de la question, quant à savoir si nous avons pu attirer des professionnels de la santé mentale, c'est également à M. Ingstrup qu'il faudrait le demander. Toutefois, je tiens à souligner que l'un des objectifs de ce projet de loi est de mettre à la disposition des détenus qui en ont le plus besoin le genre de programme qui les aidera à réintégrer la société, ce qui réduira le risque qu'ils représentent pour cette dernière. Dans le contexte de cet objectif fondamental, les ressources disponibles devraient augmenter, surtout pour les détenus qui représentent les risques les plus importants pour la société.

Cela dit, dans ce domaine comme dans bien d'autres, on ne fera jamais assez.

**Le sénateur Neiman:** Voilà pourquoi cela suscite ma curiosité. Je considère qu'il s'agit d'un élément essentiel du programme et de la réhabilitation d'un délinquant, et pourtant l'article 86 n'en parle pas comme de soins essentiels.

**M. Stanford:** L'article 86 fait allusion aux deux catégories de soins. Il oblige le Service à fournir des soins de santé essentiels et également à donner accès aux détenus, dans la mesure du possible, aux soins qui peuvent faciliter sa réadaptation et sa réinsertion sociale.

**Le sénateur Neiman:** Mais l'article au-dessus, monsieur Stanford, parle des soins de santé mentale et englobe tous les problèmes psychiatriques dont il est question.

**M. Stanford:** Oui.

[Text]

**Senator Neiman:** I think the act could be improved in the sense that it should say "essential" or leave out the word "non-essential" in clause 86 in order to broaden the possibility of services and the right to them.

**The Chairman:** Are you looking to jump in, Senator Di Nino?

**Senator Di Nino:** I think Senator Neiman makes a good point. If we are talking about clause 86, I think clause 86(b) refers to non-essential, but clause 86(a) is specific and talks about essential services. Clause 85 refers to essential health services including mental health service. Is that correct, sir?

**Mr. Stanford:** In the first part of clause 85, "health care" is defined to include mental health care. It is not the intention of the distinction in clauses 86(1)(a) and (b) to describe mental health care as nonessential. "Essential health care" in clause 86(1)(a) includes essential mental health care.

**Senator Neiman:** As long as it is interpreted that way.

**Mr. Stanford:** That is certainly my reading and that is the intent. We could get clarification.

**Senator Cools:** The chairman of the parole board said that they usually interview eight inmates per day. Is that standard?

**Mr. Gibson:** I think I said up to eight a day. Obviously it depends on the complexity of the cases.

**Senator Cools:** So you set a ceiling of no more than eight?

**Mr. Gibson:** We have not set a ceiling but it is a rare circumstance where the number will exceed eight. In provincial institutions where we are the paroling authority, it is conceivable that it might exceed eight.

**Senator Cools:** What is the projected time for the length of a hearing currently?

**Mr. Gibson:** Generally speaking hearings will run an hour or a little bit longer.

**Senator Cools:** So they have extended the time?

**Mr. Gibson:** Including the time following the hearing itself in which members deliberate and render their decisions.

**Senator Cools:** So whoever does the scheduling schedules an hour per hearing.

**Mr. Gibson:** Mr. Chairman, the norm will run an hour, which is the basis on which we normally project a maximum of eight per day. The people doing the scheduling will take into account the complexity of the cases and schedule more or

[Traduction]

**Le sénateur Neiman:** Je pense qu'il serait possible d'améliorer la loi en précisant qu'il s'agit de soins «essentiels» à l'article 86 de façon à élargir l'éventail de services auxquels les détenus ont droit.

**Le président:** Voulez-vous intervenir, sénateur Di Nino?

**Le sénateur Di Nino:** Je pense que le sénateur Neiman a raison. En ce qui concerne l'article 86, au paragraphe 86b) il est question des soins qui peuvent faciliter la réadaptation du détenu, mais le paragraphe a) parle expressément des services essentiels. L'article 85 fait mention des soins de santé essentiels dont les soins de santé mentale. Est-ce exact, monsieur?

**M. Stanford:** Dans la première partie de l'article 85, la définition donnée des «soins de santé» englobe les soins de santé mentale. La distinction établie au paragraphe 86(1) ne vise pas à considérer les soins de santé mentale comme non essentiels. Les «soins de santé essentiels» dont il est question dans ce paragraphe comprennent les soins de santé mentale.

**Le sénateur Neiman:** Du moment que cet article est interprété de cette façon.

**M. Stanford:** C'est en tout cas ainsi que je le comprends. Nous pourrions obtenir des éclaircissements.

**Le sénateur Cools:** Le président de la Commission des libérations conditionnelles a déclaré qu'en général la Commission entendait huit détenus par jour. Est-ce la norme?

**M. Gibson:** J'ai dit jusqu'à huit par jour. Bien entendu, cela dépend de la complexité des cas.

**Le sénateur Cools:** Par conséquent, la limite serait de huit?

**M. Gibson:** Nous n'avons pas fixé de limite, mais il est exceptionnel que le chiffre dépasse huit. Dans les établissements provinciaux où nous sommes l'autorité en matière de libération conditionnelle, il est possible que ce chiffre dépasse huit.

**Le sénateur Cools:** Quelle durée prévoyez-vous actuellement pour une audience?

**M. Gibson:** En général, une audience dure environ une heure.

**Le sénateur Cools:** Sa durée est donc prolongée?

**M. Gibson:** Cela comprend le moment qui suit l'audience au cours duquel les membres délibèrent et rendent leur décision.

**Le sénateur Cools:** Par conséquent, la personne qui planifie l'horaire prévoit une heure par audience.

**M. Gibson:** Monsieur le président, la durée normale est d'une heure et c'est sur cette base que nous prévoyons un maximum de huit audiences par jour. Les personnes qui planifient l'horaire tiendront compte de la complexité des cas et



[Text]

less depending upon complexity. It is rare indeed, unless a hearing is terminated or the inmate fails to show, for a hearing to take less than an hour.

**Senator Cools:** Do you have any data on how many hearings go more than an hour?

**Mr. Gibson:** No data. I am aware of hearings that have gone eight hours. There will be those that will go an hour and three minutes.

**Senator Cools:** Or those that go for three minutes.

**Mr. Gibson:** If the inmate fails to show or waives immediately upon entering the room. It is just like a court docket and our list can collapse on us. We can find that we have sent two members and all the entourage to an institution for a full day with very little end product. That is most disappointing when that happens. We make every effort to ensure that does not happen.

**Senator Cools:** Absolutely. I arrived at Millhaven when someone was killed and nothing happened. We packed up and left. Throughout these various statements you see mention of the assistant. The allocation of time can be pretty important from the point of view of actually talking to the inmate. If we are not careful we can see that time with the inmate shrivel.

My next question comes back to the business of the assistants at hearings. I am still puzzled as to why the minister or the department wants this question of assistants enshrined in statute. They lived quite happily with it in regulation for many years. I am still wondering why you want it to have the force of Parliament and statute behind it. Many of our committees have been exploring these questions for many years; when does something become statute and what are the reasons for that. I have my own perception as to why that is happening.

I am holding here a little document issued by the National Parole Board called "Assistance at Hearings, An Introductory guide for Inmates". Is this document still in use? It is for assistants and corrections officials.

**Mr. Gibson:** I believe that document has been replaced, but I am not certain. I say that simply because I don't recognize the cover of the document.

**Senator Cools:** Let me read one or two statements from the document. Maybe the content has changed as well because these things are changed, corrected and improved over time. In section 10 of this document, which was printed in April 1981, the headline is, "What is the role of the assistant at the hearing?". The language is obviously written for inmates because it is in question and answer form all the way through.

[Traduction]

fixeront le nombre d'audiences en conséquence. En fait, à moins que l'audience ne soit décommandée ou que le détenu ne s'y présente pas, l'audience dure rarement moins d'une heure.

**Le sénateur Cools:** Avez-vous des chiffres indiquant le nombre d'audiences qui durent plus d'une heure?

**M. Gibson:** Non. Je sais que certaines audiences ont duré huit heures. Il y en a qui durent une heure et trois minutes.

**Le sénateur Cools:** Ou d'autres qui durent trois minutes.

**M. Gibson:** Si le détenu ne se présente pas ou renonce immédiatement à l'audience dès son entrée dans la pièce. Comme au tribunal, notre liste peut se rétrécir énormément. Il peut arriver que nous envoyions deux membres et le personnel de soutien au grand complet passer une journée complète dans un établissement et cela pour presque rien. C'est très décevant. Nous faisons tout notre possible pour l'éviter.

**Le sénateur Cools:** Certainement. Je suis arrivé à Millhaven un jour où quelqu'un venait d'être tué et l'audience n'a pas eu lieu. Nous avons remballé nos affaires et nous sommes repartis. Dans ces diverses dispositions il est question de l'assistant. Le temps imparti pour l'audience est être très important pour pouvoir parler au détenu. Si nous n'y prenons pas garde, le temps que nous passons avec le détenu peut être très limité.

Ma question suivante concerne de nouveau la présence des assistants aux audiences. Je n'ai toujours par compris pourquoi le ministre ou le ministère veut mentionner les assistants dans la loi. Le règlement a donné satisfaction pendant des années. Je me demande pourquoi vous voulez donner à ces dispositions force de loi. Un grand nombre de nos comités se sont penchés pendant des années sur la question de savoir pour quelle raison on décide tout à coup d'inscrire quelque chose dans la loi. J'ai mon idée personnelle à ce sujet.

Voici un petit document publié par la Commission nationale des libérations conditionnelles qui s'intitule «Assistance at Hearings, An Introductory Guide for Inmates». Ce document est-il toujours utilisé? Il est destiné aux assistants et aux agents correctionnels.

**M. Gibson:** Je crois qu'il a été remplacé, mais je n'en suis pas sûr. Je ne reconnais pas sa couverture.

**Le sénateur Cools:** Je vais vous lire une ou deux déclarations figurant dans ce document. Son contenu a peut-être également été modifié, car ces choses sont généralement corrigées et améliorées avec le temps. L'article 10 de cette brochure qui a été imprimée en avril 1981 porte sur le rôle de l'assistant à l'audience. Le texte est, de toute évidence, rédigé à l'intention des détenus étant donné qu'il se présente sous forme de ques-

*[Text]*

My point is that the intention of that paragraph clearly articulates the fact that the role of the assistant at the hearing is not to be adversarial at all. For example, it says, and I shall read the paragraph:

As this is not an adversarial process there is no right for cross-examination of any of those present at the hearing, although the assistant may ask questions on relevant points of policy and procedure.

Section 3 articulates the question, "Who may act as an assistant?". It then goes on to say:

The inmate may thus ask a friend, a relative, a clergyman a prospective employer, a member of the penitentiary staff or a lawyer or any one else to be his assistant.

I am of the view that the intention of that procedure was to allow inmates a degree of support through the entire process. As we consider amendments to this bill we could perhaps look at deleting that clause and returning to the previous state or we could clarify that clause to protect against the eventual conversion of these hearings into trials or the sort of situation they have in the United States of America by inserting a word or two saying that this function should be a voluntary one. I am looking in particular at page 79, line 30, subtitled "assistance to offender" subclause (7).

This would be a long discussion, but as these matters are coming before our committee, we speak about the questions of lawyers and assistants. However, nobody addresses the burden that these things keep bringing to the taxpayer. All these lawyers who currently come to these hearings as assistants have found some ingenious ways of billing legal aid. We must always be very sensitive as we expand activities that we are not forever burdening the taxpayer.

**The Chairman:** I hate to speak again on behalf of lawyers, but some of my best friends are lawyers.

**Senator Cools:** Some of mine, too.

**The Chairman:** And you are taking the bread out of their mouths.

**Senator Cools:** No, I wouldn't do that.

**The Chairman:** But on a very serious note, do you not think it could be considered a regressive step to stop legal counselling to inmates?

**Senator Cools:** Perhaps we could inquire into that. Perhaps we could inquire how lawyers who come into these hearings as assistants do their billing. And I notice that the chairman of the parole board a couple of times referred to them as representatives. He didn't use the word "assistants". He said they were representing inmates.

*[Traduction]*

tions et de réponses. Ce paragraphe montre bien que le rôle de l'assistant à l'audience n'est pas du tout de présenter les arguments contradictoires. Par exemple, on peut y lire ceci:

Étant donné la nature de la procédure, on n'a pas le droit de contre-interroger l'une des personnes présentes à l'audience, mais l'assistant peut poser des questions sur certains points pertinents de politique et de procédure.

L'article 3 précise qui peut jouer le rôle d'assistant. On y lit ceci:

Le détenu peut donc demander à un ami, un parent, un ministre du culte ou un employeur potentiel, un membre du personnel pénitencier, un avocat ou à toute autre personne d'être son assistant.

Je crois que cette procédure visait à permettre au détenu de se faire assister pendant l'audience. Peut-être pourrions-nous songer à supprimer cet article et à rétablir la situation antérieure ou à apporter des précisions pour éviter que ces audiences ne deviennent des procès ou s'apparentent à la situation qui prévaut aux États-Unis. Il suffirait d'ajouter un mot ou deux précisant que ce rôle doit être joué à titre bénévole. Je veux surtout parler de la ligne 30 à la page 79 où le paragraphe (7) porte le sous-titre «assistant du délinquant».

Cela pourrait entraîner une longue discussion, mais nous avons abordé ici la question des avocats et des assistants. Néanmoins, personne n'a fait mention des frais que cela représentera pour les contribuables. Tous les avocats qui assistent actuellement à ces audiences en tant qu'assistants ont trouvé des moyens ingénieux de présenter leur facture à l'aide juridique. Lorsque nous élargissons certaines fonctions, nous devons toujours veiller à ne pas trop alourdir le fardeau du contribuable.

**Le président:** Je regrette d'avoir à défendre les avocats, mais certains de mes meilleurs amis sont avocats.

**Le sénateur Cools:** Certains des miens aussi.

**Le président:** Vous leur ôtez le pain de la bouche.

**Le sénateur Cools:** Je ne ferais jamais une chose pareille.

**Le président:** Pour revenir à des choses sérieuses, ne pensez-vous pas qu'il serait rétrograde d'empêcher les détenus d'obtenir des conseils juridiques?

**Le sénateur Cools:** Peut-être devrions-nous examiner la question. Nous devrions peut-être nous demander comment les avocats qui assistent à ces audiences en tant qu'assistants facturent leurs services. J'ai remarqué que le président de la Commission des libérations conditionnelles les a désignés à plusieurs reprises comme des représentants. Il n'a pas



[Text]

I think we should be conscientious. Perhaps our researcher could tell us a little bit about how these lawyers bill. We have to decide whether or not we want to keep expanding the bill for the criminal judicial system. It is a bottomless pit, is it not, Senator Doyle?

**Senator Doyle:** Would you add social workers to that list? Would you treat social workers the same way as lawyers?

**Senator Cools:** Absolutely.

**Senator Di Nino:** And senators?

**Senator Cools:** Senators will do it as volunteers. We know that because we can't get paid twice by the Crown. Senators know that when they go as assistants they go in a voluntary capacity. Is that not true? We can't be paid twice by the Crown, isn't that true?

**The Chairman:** Indeed it is true, but legal aid is usually the provincial Crown. Lawyers have looked after us, don't worry. Take us off your worry list.

Senator Cools, I hear what you are saying but those darn lawyers, they get in the way. Having said that, I really question whether we can, in this bill, get at that problem. I am not saying you are not describing a problem, but I don't think there is a route for us via this method.

**Senator Cools:** Maybe we could find another method. Maybe we could begin by deleting the clause totally rather than amending it.

**The Chairman:** And not permit an inmate to have counsel?

**Senator Cools:** No, just leave it in the regulations until we can get back to that, not to make it statute. Because once it becomes statute then it become a statutory right and then it has the force of Parliament.

**The Chairman:** People have rights under regulations, too, and from those of us who have suffered through regulations, I for one want to tell you that it is a bad way to legislate.

**Senator Cools:** *En passant*, I discussed this very matter many years ago with the then Attorney General of Ontario. He had great concerns about how the legal aid budget was expanding and expanding. He was most disturbed at the time at the particular treasury that had been opened up. I put that out to us. We can look at it. We should be crystal clear that the intention is that it be a clergyman, a senator, a friend really, a volunteer. That is my first question.

[Traduction]

employé le mot «assistants». Il a dit qu'ils représentaient les détenus.

Nous devrions être très consciencieux. Notre attaché de recherche pourrait peut-être nous parler un peu de la façon dont ces avocats facturent leurs services. Il y a lieu de voir s'il est souhaitable d'alourdir la facture du système pénal. C'est un puis sans fond, n'est-ce pas, sénateur Doyle?

**Le sénateur Doyle:** Ajouteriez-vous les travailleurs sociaux à cette liste? Les mettez-vous sur le même pied que les avocats?

**Le sénateur Cools:** Absolument.

**Le sénateur Di Nino:** Et les sénateurs?

**Le sénateur Cools:** Les sénateurs le feront bénévolement. Nous le savons étant donné que nous ne pouvons pas être payés deux fois par la Couronne. Les sénateurs n'ignorent pas que s'ils jouent le rôle d'assistants, c'est à titre bénévole. N'est-ce pas vrai? Nous ne pouvons pas être payés deux fois par la Couronne, n'est-ce pas?

**Le président:** C'est vrai, mais l'aide juridique est généralement à la charge de la Couronne provinciale. Les avocats ont pris soin de nous, ne vous inquiétez pas. Ne vous inquiétez pas pour nous.

Sénateur Cools, vous dites que ces fichus avocats s'interposent indûment. Cela dit, je doute que nous puissions résoudre ce problème dans ce projet de loi. Je ne nie pas son existence, mais je ne pense pas que ce soit la façon de le régler.

**Le sénateur Cools:** Peut-être pourrions-nous trouver un autre moyen. Peut-être pourrions-nous commencer par supprimer entièrement cet article au lieu de le modifier.

**Le président:** Et ne pas autoriser un détenu à se faire aider d'un avocat?

**Le sénateur Cools:** Non, il suffit de laisser cela dans le règlement tant que nous n'aurons pas examiné la question. En effet, une fois que c'est inscrit dans la loi, cela devient un droit législatif sanctionné par le Parlement.

**Le président:** Les règlements confèrent également des droits et ceux d'entre nous qui ont subi les conséquences de certains règlements peuvent vous dire que c'est une mauvaise façon de légiférer.

**Le sénateur Cools:** En passant, j'ai discuté de cette question il y a plusieurs années avec le Procureur général de l'Ontario. Il était très inquiet devant l'alourdissement continu du budget de l'aide juridique. À l'époque, il s'inquiétait énormément devant cette nouvelle source de dépenses. Nous pourrions examiner la question. Il faudrait bien préciser qu'il doit s'agir d'un ministre du culte, d'un sénateur, d'un ami, de quelqu'un agissant à titre bénévole. Voilà ma première question.

[Text]

My second question has to do with a document published in 1980 by the parole board called "The Hearing". Mr. Chairman, have you seen this document? Maybe I am a collector.

**Mr. Gibson:** Mr. Chairman, I can guarantee that that one is out of circulation.

**Senator Cools:** I can guarantee it, too, based on some of the things I am reading about what should constitute a hearing. Let me share this is document that was basically prepared for a professional development session with board members. There is a page in here, very curiously, which describes what you, as a board member, should expect of another board member. I observe that one of the first things is that he or she should study the files. It is quite an interesting document.

However, the reason I am bringing this document before you is that on page 23 somebody carefully and cleverly lays out the steps that hearings should follow, with the obvious intent, basically, of ascertaining the state of the inmate.

I will read some of these to you. It says, for example, that the board member should get the inmate to reveal attitudes, values, his emotional state, motivations, et cetera, et cetera. Another says one should try to get the inmate's insight and hindsight about crime, about his crime. Another says that one should seek evidence of a change in mentality. Another one says that one should confront the inmate with weaknesses and problems arising and solicit plans for controlling them from the inmate. Another says that one should get the inmate to evaluate his chance for success outside.

I have to tell you that this is quite an interesting document, and even though it has been retired to the file called "garbage," I think it contains some very interesting things basically as to what the parole board members were doing in talking to an inmate. My question, in the long run, is how can any of those things go on, this probing of the psyche of the inmate, how can this go on in the presence of a victim or a victim's family?

**The Chairman:** Let me stop you at this point because I am going to stop everyone at this point. I didn't find a whole lot wrong, but in any event if you are asking whether we can take a look at the kind of material that is now available for guidance of board members, would that be a problem, Mr. Gibson?

**Mr. Gibson:** No, not at all, Mr. Chairman.

**Senator Cools:** One last quick question because we have to do some research for the next meeting. I wanted to ask the chairman about the length of parole board appointments. How long are those appointments?

**Mr. Gibson:** Under the Parole Act and under Bill C-36, if enacted, the maximum period of appointment for a full-time

[Traduction]

Ma deuxième question concerne un document publié en 1980 par la Commission des libérations conditionnelles et qui s'intitulait «The Hearing». Monsieur le président, avez-vous vu ce document? Je suis peut-être un collectionneur.

**M. Gibson:** Monsieur le président, je peux vous garantir qu'il n'a plus cours.

**Le sénateur Cools:** Je peux également vous le garantir d'après ce que j'y ai lu au sujet des audiences. Je dois vous dire que ce document a été préparé pour une séance de perfectionnement à l'intention des membres de la Commission. Il y a là une page qui y décrit, très curieusement, ce qu'en tant que membre de la Commission, vous devriez attendre des autres membres. Je constate que l'une des premières choses est qu'il doit étudier les dossiers. C'est un document assez intéressant.

Cependant, si j'en parle, c'est parce qu'à la page 23, quelqu'un décrit soigneusement et habilement les diverses étapes de l'audience dans le but d'établir où en est le détenu.

Je vais vous lire quelques passages. Il est dit, par exemple, que le membre de la Commission doit amener le détenu à révéler sa mentalité, ses valeurs, son état affectif, ses motivations, etc. D'autre part, vous devez essayer d'amener le détenu à révéler ce qu'il pense de son crime. Ailleurs il est dit qu'il faut chercher la preuve qu'il a changé de mentalité. Ailleurs encore on recommande de confronter le détenu à ses faiblesses et à ses problèmes et à suggérer des moyens d'y remédier. On peut lire aussi qu'il faut amener le détenu à évaluer ses chances de succès à l'extérieur.

Je dois vous dire qu'il s'agit d'un document très intéressant même s'il a été jeté à la corbeille. Il est très révélateur quant au but de l'entretien que les membres de la Commission ont avec le détenu. Je voudrais savoir comment ce sondage de la mentalité du détenu peut avoir lieu en présence de la victime ou de la famille de la victime?

**Le président:** Je vais vous arrêter là, car j'allais le faire de toute façon. Je ne vois pas vraiment de mal à cela, mais si vous demandez si nous pouvons examiner les documents qui servent actuellement à guider les membres de la Commission, cela poserait-il un problème, monsieur Gibson?

**M. Gibson:** Non, pas du tout, monsieur le président.

**Le sénateur Cools:** Une dernière brève question, car nous allons devoir faire quelques recherches pour la prochaine réunion. Je voulais demander au président quelle était la durée des nominations à la Commission des libérations conditionnelles. Quelle est la durée de ces nominations?

**M. Gibson:** En vertu de la *Loi sur la libération conditionnelle des détenus* et du projet de loi C-36, un membre à plein



[Text]

member is and will be ten years; for part-time board members, three years; and the class of board members currently known as community board members will disappear under the proposals in Bill C-36.

**Senator Cools:** What is the average length of appointment to the parole board?

**Mr. Gibson:** The normal length for a full-time appointment is five years, but there are occasionally appointments for less and, not so occasionally, appointments for more than five.

**Senator Cools:** Let's talk about the "more" for a second.

**The Chairman:** Senator Cools, I had undertaken to be out of here five minutes ago.

**Senator Cools:** We have to do some research and this is important. How many board members have been appointed for terms of up to 15 years?

**Mr. Gibson:** We currently have two members on the board who have been there more than ten years.

**Senator Cools:** How long have those two been on and what are their names?

**Mr. Gibson:** Mr. Steinburg in the Ontario region and Cathy Lewis in the Pacific region, and I can't give you, off the top of the my head, the exact number of years.

**Senator Cools:** I think there was another one, Benson.

**Mr. Gibson:** Ms Benson is no longer on the board.

**Senator Cools:** But I think she was around for about 15 years.

**Mr. Gibson:** Over the years there may have been many more.

**Senator Cools:** Perhaps the chairman could share with us next time the extraordinary skills or the magical skills of some of these board members that enabled them to be appointed time after time every five years for fifteen years. How were those evaluations arrived at? I would be very interested in knowing that.

**Mr. Gibson:** Mr. Chairman, the appointment process is not within my responsibility. The appointment process lies with the Governor in Council for the board members you speak of. The circumstances that lead them to those decisions are in their minds, not mine.

**Senator Cools:** I am also aware that an evaluation process has been instituted over the years. It is a matter that interests me because I often wonder why it is that some are more extraordinarily skilled than others?

[Traduction]

temps peut être nommé pour une période maximale de dix ans; un membre à temps partiel, pour une durée de trois ans et la catégorie actuelle de membres représentant la communauté sera éliminée.

**Le sénateur Cools:** Quelle est la durée moyenne des nominations à la Commission?

**M. Gibson:** La durée normale pour une nomination à plein temps est de cinq ans, mais il arrive parfois que ce soit plus ou moins long.

**Le sénateur Cools:** Parlons un peu des nominations plus longues.

**Le président:** Sénateur Cools, j'avais promis de sortir d'ici il y a cinq minutes.

**Le sénateur Cools:** Nous devons effectuer certaines recherches et c'est là une question importante. Combien de membres de la Commission ont été nommés pour un mandat allant jusqu'à 15 ans?

**M. Gibson:** À l'heure actuelle, il y a deux membres de la Commission qui sont en poste depuis plus de dix ans.

**Le sénateur Cools:** Depuis combien de temps sont-ils là et quel est leur nom?

**M. Gibson:** M. Steinburg, de la région de l'Ontario et Cathy Lewis, de la région du Pacifique. Mais je ne peux pas vous citer par coeur le nombre d'années.

**Le sénateur Cools:** Je crois qu'il y en avait un autre, M<sup>me</sup> Benson.

**M. Gibson:** M<sup>me</sup> Benson ne siège plus à la Commission.

**Le sénateur Cools:** Mais je crois qu'elle y a siégé pendant une quinzaine d'années.

**M. Gibson:** Au cours des années, il y en a peut-être eu beaucoup plus.

**Le sénateur Cools:** Le président pourrait peut-être nous dire, la prochaine fois, quelles sont les compétences extraordinaires que certains des membres de la Commission ont manifestées pour que leur mandat soit renouvelé tous les cinq ans pendant 15 ans. Comment a-t-on procédé à leur évaluation? J'aimerais beaucoup le savoir.

**M. Gibson:** Monsieur le président, je ne suis pas chargé des nominations. C'est le Gouverneur en conseil qui nomme les membres de la Commission. C'est lui qui peut vous dire en fonction de quels critères ces décisions ont été prises.

**Le sénateur Cools:** Je sais également qu'une procédure d'évaluation a été mise en place au cours des années. Cette question m'intéresse, car je me demande souvent pourquoi certaines personnes sont jugées beaucoup plus compétentes que d'autres?

[Text]

**Senator Hastings:** I thought we would finish up with the Chairman of the National Parole Board this morning, but obviously he will have to come back because there are four or five areas that I wish to explore with him. However, I don't think it will be necessary to have all the witnesses back next week.

**The Chairman:** Do we require the deputy minister?

**Senator Hastings:** No, I do not think so.

**The Chairman:** You are all welcome to come, but we will tentatively need Mr. Ingstrup on Wednesday and Mr. Gibson on Thursday. This meeting is adjourned.

The committee adjourned.

[Traduction]

**Le sénateur Hastings:** Je pensais que nous en finirions ce matin avec le président de la Commission nationale des libérations conditionnelles, mais de toute évidence il va devoir revenir étant donné qu'il y a quatre ou cinq autres questions que j'aimerais explorer avec lui. Je ne crois pas toutefois qu'il sera nécessaire de faire revenir tous les témoins la semaine prochaine.

**Le président:** Avons-nous besoin du sous-ministre?

**Le sénateur Hastings:** Non, je ne crois pas.

**Le président:** Vous êtes tous les bienvenus, mais en principe, nous aurons besoin de M. Ingstrup, mercredi et de M. Gibson, jeudi. La séance est levée.

La séance est levée.











*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9

---

WITNESSES—TÉMOINS

*From the Department of the Solicitor General:*

Mr. Joseph S. Stanford, Deputy Solicitor General.

*From the National Parole Board:*

Mr. Fred Gibson, Chairman.

*From the Office of the Correctional Investigator of Canada:*

Mr. Ron L. Stewart, Correctional Investigator.

*Du ministère du Solliciteur général:*

M. Joseph S. Stanford, solliciteur général adjoint.

*De la Commission nationale des libérations conditionnelles:*

M. Fred Gibson, président.

*Du Bureau de l'enquêteur correctionnel du Canada:*

M. Ron L. Stewart, enquêteur correctionnel.



Third Session  
Thirty-fourth Parliament, 1991-92

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Legal and Constitutional Affairs

*Chairman:*  
The Honourable NATHAN NURGITZ

Monday, June 8, 1992

### Issue No. 21

#### Fourth Proceedings on:

Bill S-8, An Act to regulate the  
manufacture and importation of motor  
vehicles and motor vehicle equipment  
to reduce the risk of death, injury  
and damage to property and the  
environment

#### Second Proceedings on:

Bill C-67, An Act to suspend the  
operation of the Electoral Boundaries  
Readjustment Act

WITNESSES:  
(see back cover)

Troisième session de la  
trente-quatrième législature, 1991-1992

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Président:*  
L'honorable NATHAN NURGITZ

Le lundi 8 juin 1992

### Fascicule n° 21

#### Quatrième fascicule concernant:

Le Projet de loi S-8, Loi régissant  
la fabrication et l'importation des  
véhicules et équipements automobiles  
en vue de limiter les risques de mort  
et de dommages corporels, matériels  
et environnementaux

#### Deuxième fascicule concernant:

Le Projet de loi C-67, Loi suspendant  
l'application de la Loi sur la  
révision des limites des  
circonscriptions électorales

TÉMOINS:  
(voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Nathan Nurgitz, *Chairman*

The Honourable Richard J. Stanbury, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	Hastings
Bonnell	Keon
DeWare	Lewis
Di Nino	*Murray, P.C.
Doody	(or Lynch-Staunton)
Doyle	Neiman
*Frith (or Molgat)	

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Berntson substituted for that of the Honourable Senator Doody (June 8, 1992).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable sénateur Nathan Nurgitz

*Vice-président:* L'honorable sénateur Richard J. Stanbury

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Hastings
Bonnell	Keon
DeWare	Lewis
Di Nino	*Murray, c.p.
Doody	(ou Lynch-Staunton)
Doyle	Neiman
*Frith (ou Molgat)	

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Berntson substitué à celui de l'honorable sénateur Doody (le 8 juin 1992).

**ORDERS OF REFERENCE**

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate*, Thursday, May 7, 1992:

"The Honourable Senator Lynch-Staunton moved, seconded by the Honourable Senator Doyle:

That Bill S-8, *An Act to regulate the manufacture and importation of motor vehicles and motor vehicle equipment to reduce the risk of death, injury and damage to property and the environment*, which was referred to the Standing Committee on Transport and Communications, be withdrawn from the said Committee and referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted."

---

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate*, Thursday, May 14, 1992:

"Resuming the debate on the motion of the Honourable Senator Forrestall, seconded by the Honourable Senator Kelly, for the second reading of Bill C-67, *An Act to suspend the operation of the Electoral Boundaries Readjustment Act*.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted. The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Murray, P.C. moved, seconded by the Honourable Senator Lynch-Staunton, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted."

**ORDRES DE RENVOI**

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 7 mai 1992:

«L'honorable sénateur Lynch-Staunton propose, appuyé par l'honorable sénateur Doyle,

Que le projet de loi S-8, *Loi régissant la fabrication et l'importation des véhicules et équipements automobiles en vue de limiter les risques de mort et de dommages corporels, matériels et environnementaux*, qui a été déféré au Comité sénatorial permanent des transports et des communications, soit retiré dudit Comité et déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

---

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 14 mai 1992:

«Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Forrestall, appuyée par l'honorable sénateur Kelly, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-67, *Loi suspendant l'application de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Murray, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Lynch-Staunton, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Gordon Barnhart

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

MONDAY, JUNE 8, 1992

(25)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day at 4:16 p.m., in Room 356-S, Centre Block, the Chairman, the Honourable Nathan Nurgitz presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Beaudoin, Di Nino, Doody, Doyle, Hastings, Neiman, Nurgitz and Stanbury. (8)

*Other Senator present:* The Honourable Senator Barootes.

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* Ms. Mollie Dunsmuir, Research Officer.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:*

*From the Canadian Acid Precipitation Foundation and Air Watch Program:*

Mr. Michael Perley, Manager, Air Watch Program.

*From the Motor Vehicles Manufacturers' Association:*

Mr. Norm Clark, President;

Mr. Stewart Perkins, Director of Engineering, Chrysler Canada.

*From the Office of the Law Clerk and Parliamentary Counsel, The Senate:*

Mr. Mark Audcent, Assistant Law Clerk.

Mr. Graham Eglington, Lawyer-Consultant.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated May 7, 1992, continued to consider Bill S-8, *An Act to regulate the manufacture and importation of motor vehicles and motor vehicle equipment to reduce the risk of death, injury and damage to property and the environment*.

Mr. Perley made a statement and answered questions.

Mr. Clark made a statement.

Mr. Perkins made a statement.

Mr. Clark and Mr. Perkins answered questions.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated May 14, 1992, continued to consider Bill C-67, *An Act to suspend the operation of the Electoral Boundaries Readjustment Act*.

Mr. Audcent made a statement.

Mr. Eglington made a statement.

Mr. Audcent and Mr. Eglington answered questions.

## PROCÈS-VERBAL

LE LUNDI 8 JUIN 1992

(25)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 16, dans la pièce 356-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Nathan Nurgitz (*président*).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Beaudoin, Di Nino, Doody, Doyle, Hastings, Neiman, Nurgitz et Stanbury. (8)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Barootes.

*Également présente:* Du Service de recherche, Bibliothèque du Parlement: Mme Mollie Dunsmuir, attachée de recherche.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:*

*De la Canadian Acid Precipitation Foundation and Air Watch Program:*

M. Michael Perley, directeur, Air Watch Program.

*De l'Association des manufacturiers de véhicules à moteur:*

M. Norm Clark, président;

M. Stewart Perkins, directeur du génie, Chrysler Canada.

*Du Bureau du légiste et conseiller parlementaire du Sénat:*

M. Mark Audcent, légiste adjoint et conseiller parlementaire;

M. Graham Eglington, avocat-conseil.

En conformité avec son ordre de renvoi du 7 mai 1992, le Comité poursuit l'étude du projet de loi S-8, Loi régissant la fabrication et l'importation des véhicules et équipements automobiles en vue de limiter les risques de mort et de dommages corporels, matériels et environnementaux.

M. Perley fait un exposé, puis répond aux questions.

M. Clark fait un exposé.

M. Perkins fait un exposé.

MM. Clark et Perkins répondent aux questions.

En conformité avec son ordre de renvoi du 14 mai 1992, le Comité poursuit l'étude du projet de loi C-67, Loi suspendant l'application de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales.

M. Audcent fait un exposé.

M. Eglington fait un exposé.

MM. Audcent et Eglington répondent aux questions.

At 6:35 p.m., the Committee adjourned until Tuesday, June 9, 1992, when the Senate rises.

*ATTEST:*

À 18 h 35, le Comité suspend ses travaux jusqu'à la fin de la séance au Sénat, le mardi 9 juin 1992.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier intérimaire du Comité*

Serge Pelletier

*Acting Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

Ottawa, Monday, June 8, 1992

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-8, to regulate the manufacture and importation of motor vehicles and motor vehicle equipment to reduce the risk of death, injury and damage to property and the environment, and Bill C-67, to suspend the operation of the Electoral Boundaries Readjustment Act, met this day at 4 p.m. to give consideration to the bills.

**Senator Nathan Nurgitz** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we continue our consideration of Bill S-8. We have with us today from the Canadian Acid Precipitation Foundation and AirWatch program Mr. Michael Perley, the manager. Mr. Perley, you have an opening statement so please proceed.

**Mr. Perley:** Mr. Chairman, I am program manager of the AirWatch program for the Canadian Acid Precipitation Foundation. The foundation is a registered Canadian charity which has worked to educate members of the public in Canada and the U.S. about the acid rain problem since 1981. A related organization, the Canadian Coalition on Acid Rain, which was also established in 1981, advocated the need for legislation to require a 50 per cent reduction in emissions of sulphur dioxide in both Canada and the United States. Canadian legislation, and amendments to the U.S. Clean Air Act which were passed together during the period 1985 to 1990, require both this 50 per cent reduction and lesser reductions in emissions of oxides of nitrogen or NOx which is a key component of acid rain and of urban smog.

My colleague Adèle Hurley and I have managed the activities of both organizations since 1981 and are now retained by the foundation to manage its AirWatch program, which is designed to monitor the implementation of acid rain control legislation passed in both countries during the past seven years. Since the founding of the coalition and the foundation in 1981, one of the major issues which has preoccupied both organizations is the reduction in emissions of nitrogen oxides, NOx, carbon monoxide and hydrocarbons from motor vehicles. NOx emitted from tailpipes in Canada and the United States is the major contributor to urban smog formation, which is a major public health problem in itself, and to ozone formation which, in addition to its contribution to smog, has

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le lundi 8 juin 1992

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, à qui on a confié l'étude du projet de loi S-8, Loi régissant la fabrication et l'importation des véhicules et équipements automobiles en vue de limiter les risques de mort et de dommages corporels, matériels et environnementaux, et le projet de loi C-67, Loi suspendant l'application de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales, se réunit aujourd'hui à 16 h pour examiner ces projets de loi.

**Le sénateur Nathan Nurgitz** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous poursuivons notre étude du projet de loi S-8. Je suis heureux de souhaiter la bienvenue à M. Michael Perley, gestionnaire du programme Air Watch de la Canadian Acid Precipitation Foundation. M. Perley, je vous cède la parole pour votre déclaration préliminaire.

**Monsieur Michael Perley, Gestionnaire du programme Air Watch, Canadian Acid Precipitation Foundation:** M. le président, je suis gestionnaire du programme Air Watch de la Canadian Acid Precipitation Foundation. Il s'agit d'un organisme de charité enregistré qui, depuis 1981, oeuvre au sein des publics canadien et américain pour les instruire au sujet du problème des pluies acides. Une organisation connexe, la Coalition canadienne contre les pluies acides, qui a aussi été fondée en 1981, a préconisé la promulgation d'une législation en vertu de laquelle on serait tenu de réduire de 50 % les émissions de dioxyde de soufre tant au Canada qu'aux États-Unis. Les lois canadiennes et les modifications apportées à la Clean Air Act des États-Unis, adoptées, dans les deux cas, pendant la période s'étendant de 1985 à 1990, prévoient à la fois une réduction de 50 % ou moins des émissions d'oxydes d'azote, ou NOx, composantes clés des pluies acides et du smog urbain.

Ma collègue, Adèle Hurley, et moi-même gérons les activités des deux organisations depuis 1981, et nous sommes actuellement affectés à la gestion de son programme Air Watch, visant à surveiller l'application de la réglementation touchant la lutte contre les pluies acides promulguée dans les deux pays au cours des sept dernières années. Depuis la création de la Coalition et de la Foundation, en 1981, l'une des questions les plus cruciales sur lesquelles se sont penchées les deux organisations est la réduction des émissions d'oxydes d'azote (NOx), de monoxyde de carbone et d'hydrocarbures provenant des véhicules automobiles. Les NOx libérés dans les gaz d'échappement des voitures et autres véhicules au Canada et aux États-Unis constituent la principale source con-

*[Text]*

been directly linked to crop damage in southwestern Ontario and to poor air quality in various Canadian urban centres. NOx is also a major contributor to the acid rain problem in both Canada and the U.S.

For many years the regulation of these emissions in Canada lagged behind similar efforts in the United States. Until 1988 new Canadian light duty vehicles were allowed to emit up to 3.1 grams of NOx per mile, whereas similar cars in the U.S. were required to meet a 1 gram per mile standard beginning in 1981. This discrepancy was often pointed to by members of Congress who were critical of Canadian efforts to push for acid rain control efforts in the U.S. They felt that Canada should clean up its own emissions first before trying to persuade others to do likewise.

The U.S. took another major step forward in the control of motor vehicle emissions when in November 1990 President Bush signed amendments to the U.S. Clean Air Act, which required light duty vehicles in the 49 states, excluding California, to meet a .4 grams per mile standard for NOx, effective in 1994.

In October 1989, prior to passage of the U.S. legislation, the then federal environment minister, Lucien Bouchard, promised that beginning in 1994 new light-duty vehicles registered in Canada would also have to meet a regulatory standard of .4 grams per mile for emissions of NOx. This commitment was formally made both by Mr. Bouchard and by then transport minister, Benoit Bouchard, in the February 16, 1990, *Canada Gazette*, Part I. This commitment was broken by the current Minister of Transport, Jean Corbeil, without objection from the current Minister of the Environment, Jean Charest, with the February 20, 1992, signature of a memorandum of understanding between Mr. Corbeil and Canadian motor vehicle manufacturers which allowed the manufacturers to voluntarily, as opposed to in a regulatory sense, meet a .4 gram per mile standard for the years 1994, 1995. This memorandum of understanding is not legally enforceable.

Apart from the breaking of the commitment to implement further vehicle emission regulations as promised, an issue which has been of equal concern to the foundation and to the Canadian coalition on acid rain, is the Department of Transport's recommendation to proceed with the use of emissions

*[Traduction]*

tribuant à la formation du smog urbain, lequel, en soi, est à l'origine de graves problèmes de santé au sein du public, et à la formation d'ozone qui, en plus de contribuer à la formation du smog, est liée directement, comme le révèlent les études, aux dommages causés aux cultures dans le sud-ouest de l'Ontario et à la piètre qualité de l'air dans divers centres urbains du Canada. Les oxydes d'azote favorisent aussi, dans une très large mesure, l'acidification des précipitations tant au Canada qu'aux États-Unis.

Pendant de nombreuses années, le Canada a accusé du retard par rapport aux États-Unis en ce qui concerne la réglementation de ces émissions. Jusqu'en 1988, au Canada, les véhicules légers pouvaient émettre jusqu'à 3,1 g de NOx par mille, tandis qu'aux États-Unis, à compter de 1981, la norme imposée pour ces véhicules était de 1 g par mille. Cet écart a souvent été souligné par les membres du Congrès, lesquels critiquaient les pressions exercées par les Canadiens pour la lutte contre les pluies acides aux États-Unis. Selon eux, les Canadiens devaient d'abord réduire leurs propres émissions avant d'essayer de persuader d'autres d'en faire autant.

Les Américains ont pris d'autres mesures draconiennes en vue de la lutte contre les émissions des véhicules automobiles, en novembre 1990, au moment où le Président Bush a entériné par sa signature les modifications apportées à la *Clean Air Act* de son pays, en vertu de laquelle, à compter de 1994, les véhicules légers dans 49 États, excluant la Californie, ne devraient plus émettre plus de 0,4 g de NOx par mille.

En octobre 1989, avant l'adoption des nouvelles mesures législatives américaines, notre ministre de l'Environnement de l'époque, M. Lucien Bouchard, a promis qu'à compter de 1994, les nouveaux véhicules légers immatriculés au Canada devraient aussi respecter une norme réglementaire de 0,4 g par mille pour ce qui est des émissions de NOx. Cet engagement a été pris formellement tant par M. Bouchard que par le ministre des Transports de l'époque, M. Benoit Bouchard, le 16 février 1990, dans la Partie I de la *Gazette du Canada*. L'actuel ministre des Transports, M. Jean Corbeil, n'a pas respecté cet engagement, et l'actuel ministre de l'Environnement, M. Jean Charest, n'a fait part d'aucune opposition à la signature, le 20 février 1992, d'un protocole d'entente entre M. Corbeil et l'Association des manufacturiers de véhicules à moteur, entente en vertu de laquelle ces fabricants pouvaient, sur une base volontaire, c'est-à-dire sans être tenus de la faire en vertu de la Loi, se conformer à une norme de 0,4 g par mille en 1994 et 1995. Juridiquement parlant, ce protocole d'entente n'a pas force de loi.

Non seulement n'a-t-on pas respecté l'engagement d'appliquer des règlements supplémentaires au sujet des émissions des véhicules, comme on l'avait promis, mais le ministère des Transports a recommandé de mettre en oeuvre une méthode d'établissement d'une moyenne des émissions,



*[Text]*

averaging, or an emission credit system, in its motor vehicle emission control program. This recommendation, as far as I know, was first made in a departmental discussion paper concerning the Motor Vehicle Safety Act dated October 29, 1990.

It is this aspect to Bill S-8 that I wish to address today, and particularly clause 8 of the bill under the heading "Vehicle Emissions". I have reviewed this section of the legislation and have also had it reviewed by former senior officials in charge of motor vehicle emission regulation at the U.S. EPA, by congressional staff who helped write the motor vehicle emission control sections in the November 1990 amendments to the U.S. Clean Air Act, and by senior representatives of U.S. non-governmental organizations who have been involved in the motor vehicle regulation issue in the United States for many years.

The consensus from these analyses is that clause 8 on vehicle emissions is one of the least effective pieces of motor vehicle emission control legislation any of us have ever seen. As one analyst described it, this bill amounts to legislative slight of hand which would allow the department and the industry to increase emissions by employing emission averaging methods already rejected in the U.S.

Let me be specific: The first issue is that a broad type of emission averaging, rather than vehicle-by-vehicle standards, is allowed by this proposal. The problem is that under a vehicle-by-vehicle standard, each vehicle must meet a certain emission standard. To do this there must be a margin between the actual amount of pollution produced by each vehicle and the standard in order to ensure compliance and avoid recalls. Under an averaging system, the same margin must exist for some vehicles, but other vehicles can be allowed to exceed the standard. Depending on where such vehicles are sold, how many are produced and the amount by which they exceed the supposed standard additional, pollution can be produced and air quality problems can be aggravated.

Another issue is that both in the DOT summary of Bill S-8 provided to this committee, which I and my colleagues have reviewed, and in the Library of Parliament's legislative summary LS-133E, which is titled "Bill S-8: the Motor Vehicle Safety Act", various statements are made to the effect that

*[Traduction]*

c'est-à-dire un système de points ou de crédits, dans le cadre de son programme de réduction des émissions des véhicules automobiles, ce qui a suscité autant de préoccupations auprès de la Fondation et de la Coalition canadienne contre les pluies acides. À ma connaissance, cette recommandation a d'abord été faite dans un document de travail ministériel concernant la Loi sur la sécurité des véhicules automobiles, document datant du 29 octobre 1990.

C'est cet élément du projet de loi S-8 que je désire aborder aujourd'hui, et tout particulièrement la partie de l'article 8 qui traite des émissions des véhicules. J'ai moi-même étudié cet article de la loi et je l'ai aussi soumis à des anciens cadres supérieurs chargés de la réglementation en matière d'émissions de véhicules automobiles de l'EPA des États-Unis, au personnel du Congrès qui a participé à l'élaboration des articles concernant la lutte contre les émissions des véhicules automobiles dans les modifications qui ont été apportées à la Clean Air Act des États-Unis, en novembre 1990, et à des cadres supérieurs d'organisations non gouvernementales américaines qui, depuis bon nombre d'années, s'intéressent à la question de la réglementation des véhicules automobiles aux États-Unis.

Après analyse, le consensus était que l'article 8 visant les émissions de véhicules constitue l'une des dispositions les moins efficaces que nous n'ayons jamais vues en matière de lutte contre les émissions de véhicules automobiles. Comme l'une des personnes qui a analysé cette disposition l'a dit, il s'agit d'un tour de passe-passe législatif qui permettra au ministère et à l'industrie d'accroître leurs émissions en employant des méthodes d'établissement de moyennes, lesquelles ont déjà été rejetées aux États-Unis.

Permettez-moi d'apporter certaines précisions. D'abord, ce projet de loi permet le recours à une méthode générale de crédits de polluer plutôt que d'imposer des normes en fonction des types de véhicules. En vertu de cette dernière méthode, chaque véhicule doit respecter une certaine norme en matière d'émissions. Pour arriver à cette fin, il doit y avoir un écart entre la quantité réelle d'émissions produites par chaque véhicule et la norme qui s'y applique pour veiller à ce qu'il y ait conformité et pour éviter les rappels. Avec un système d'établissement de moyennes, le même écart doit exister pour certains véhicules mais, pour d'autres, on peut dépasser la norme. Dépendant de l'endroit où ces véhicules sont vendus, du nombre de véhicules fabriqués et de l'écart entre les émissions réelles et la prétendue norme, on peut polluer et les problèmes concernant la qualité de l'air peuvent s'aggraver.

En outre, tant dans le résumé du projet de loi S-8 de Transports Canada fourni au présent comité, que mes collègues et moi-même avons analysé, que dans le Résumé législatif LS-133E de la Bibliothèque du Parlement, intitulé «Projet de loi S-8: la Loi sur la sécurité automobile», on précise, à divers

## [Text]

emission averaging and credit systems of the type allowed by Bill S-8 are in use in the United States.

The problem with this fact is that these statements are simply incorrect. In the DOT summary the authors note on page 17 that "the regulations could allow averaging between vehicle models and between years," and then go on to state "these items are possible under the United States Clean Air Act". In fact, the only such averaging or credit programs which are possible under the U.S. legislation are a little-used diesel particulate averaging program for light-duty vehicles and light and heavy duty trucks, and a NOx averaging program for trucks. There are no averaging programs for gasoline-fuelled passenger cars, and averaging between years is not allowed under any circumstances.

Another issue is that the Library of Parliament states in part that "Transport Canada states that in all cases minimum emission standards would apply regardless of the credit scheme". The problem with this section is that clause 8 as now drafted contains no such requirement. In fact, the U.S. Office of Technology Assessment—it is an office of U.S. Congress that analyzes these kinds of issues for members of congress—analyzed motor vehicle emission averaging provisions in the U.S. Administration's 1989 draft proposals to amend the U.S. Clean Air Act and concluded that use of averaging, which was more limited than the type proposed in Bill S-8, could increase emissions by as much as 25 per cent. For more information on this matter I would refer you to the U.S. Office of Technology Assessment, "An Analysis of Selected Mobile Source Provisions in H.R. 3030 and H.R. 2323" at pages 4 and 5, dated September 21, 1989.

A further issue is that enforcement of a vehicle averaging provision is more difficult than enforcement of a vehicle-by-vehicle standard. The problem is simply this: Averaging magnifies enforcement problems because it forces the Department of Transport and provincial agencies to scrutinize the performance not only of so-called dirty vehicles that are close to the statutory standards but also clean vehicles that trade away their extra emission reductions.

Because Canadian vehicle inspection and maintenance requirements for emission control systems are already inadequate—Ontario, for example, has only one inspector—creating an additional enforcement burden will ensure little scru-

## [Traduction]

endroits, que les systèmes d'établissement de moyennes des émissions et de points prévus par le projet de loi S-8 sont employés aux États-Unis.

C'est tout à fait faux. Dans le sommaire du ministère des Transports, les auteurs signalent que le règlement pourrait prévoir une méthode d'établissement de moyennes pour les divers modèles de véhicules ainsi que sur quelques années. On précise alors que ces méthodes sont prévues en vertu de la *Clean Air Act* des États-Unis. De fait, les seuls programmes de ce type autorisés par la loi américaine sont un programme peu utilisé d'établissement de moyennes pour les émissions de diesel de véhicules légers et de camions légers et lourds et un programme du même genre concernant les émissions de NOx des camions. Aucun programme de crédits n'existe pour les voitures particulières à essence, et l'établissement de moyennes sur quelques années n'est autorisée dans aucune circonstance.

De surcroît, le document de la Bibliothèque du Parlement énonce, entre autres, que Transports Canada a déclaré que, dans tous les cas, des normes minimales d'émissions seraient appliquées peu importe le système de crédits. Toutefois, l'article 8 ne prévoit aucune exigence de type à l'heure actuelle. De fait, l'Office of Technology Assessment des États-Unis—bureau relevant du Congrès américain qui se charge d'analyser ce type de questions pour les membres du Congrès—a analysé les dispositions d'établissement de moyennes des émissions des véhicules automobiles dans le projet de modification de la *Clean Air Act* de l'administration américaine de 1989 pour aboutir à la conclusion que l'emploi de cette méthode d'établissement de moyennes, laquelle était plus restreinte que celle proposée dans le projet de loi S-8, pourrait entraîner des augmentations d'émissions dans une proportion pouvant atteindre jusqu'à 25 p. 100. Pour obtenir de plus amples renseignements à ce sujet, je vous renvoie aux pages 4 et 5 d'un document du 21 septembre 1989 de l'Office of Technology Assessment, intitulé «An Analysis of Selected Mobile Source Provisions In H.R. 3030 and H.R. 2323».

Il est aussi plus difficile de mettre en application une disposition prévoyant l'établissement de moyennes que des normes établies par type de véhicule. La difficulté consiste simplement en ceci: les problèmes d'application sont intensifiés par l'utilisation d'une moyenne, car le ministère des Transports et les organismes provinciaux sont alors tenus de surveiller de près le rendement non seulement des véhicules «polluants» dont les émissions sont proches de la limite réglementaire, mais aussi des véhicules «propres» ou «moins polluants» qui échangent leurs crédits de polluer supplémentaires.

Étant donné que les exigences en matière d'inspection et d'entretien des véhicules pour ce qui est des systèmes antipollution sont déjà inadéquates au Canada—par exemple, l'Ontario ne comporte qu'un seul inspecteur—cette charge de



*[Text]*

tiny for the industry and in fact will give a freer hand to the industry to produce more high-pollution vehicles.

A further issue is that the legislation permits motor vehicle manufacturers to obtain emission credits "by the payment of an amount to the Receiver General determined at a prescribed rate in relation to emissions of a vehicle". The problem with this section is that it appears to allow motor vehicle manufacturers to make a payment in exchange for a permission to increase tailpipe emissions. The use of funds to be paid under this provision is not earmarked for additional pollution reductions. Also, there is no limitation on the total amount of emission motor vehicles can produce under this legislation. Thus a company could market a high-pollution car into whose purchase price a charge for excess emissions had been incorporated and pay the charge to the government. The government would then be under no requirement under clause 8 to spend the money to further control emissions or implement pollution control programs.

A further issue, and one about which I believe you have heard from one or two other groups, is that authority for the regulation of motor vehicle emissions remains within the Department of Transport. The problem with this is that regulation of vehicle emissions standards by the Department of Transport is entirely inappropriate, given that such emissions contribute to environmental and public health problems. Ideally, regulatory authority concerning such emissions should be transferred to the Department of the Environment. It should be noted however that due to the lack of objections to this section by the Department of the Environment, the foundation is not convinced that this transfer of authority would result in more efficient or effective regulation of vehicle emissions.

To summarize this presentation, Canada has had a history of either lagging behind the U.S. with respect to implementation of progressively stricter motor vehicle emission standards or of committing to passing stricter standards and then weakening or breaking such commitments. Statements in background documents presented to this committee by the Department of Transport and the Library of Parliament to the effect that clause 8 of Bill S-8 incorporates averaging programs now under way or being planned in the United States, are incorrect. Use of emission averaging may result in increased vehicle emissions. Enforcement of a vehicle averaging provision is more difficult than enforcement of a vehicle-by-vehicle standard. This legislation creates authority for vehicle manufacturers to pay fees in exchange for permission to produce excess pollution.

*[Traduction]*

travail supplémentaire se traduira par une surveillance très limitée de l'industrie et, de fait, permettra à celle-ci de produire des véhicules plus polluants.

En outre, le projet de loi permet aux fabricants de véhicules automobiles de se procurer des crédits «en payant au receveur général un montant déterminé selon le taux fixé par règlement relativement aux émissions». Cette disposition semble permettre aux fabricants de verser une somme pour obtenir la permission d'accroître les émissions des véhicules. Les fonds ainsi versés en vertu de cette disposition ne servent pas à réduire davantage la pollution. De plus, cette loi ne précise aucune limite quant aux émissions totales qui peuvent être produites. En conséquence, une entreprise pourrait commercialiser une voiture fortement polluante dont le prix d'achat comprend des frais pour les émissions en excès, de sorte que les fonds devant être versés au gouvernement sont payés par le consommateur. Dans une telle situation, le gouvernement n'est pas tenu, en vertu de l'article 8, de consacrer ces fonds en vue de la réduction supplémentaire d'émissions ni pour la mise en oeuvre de programmes antipollution.

Un autre point que je voudrais souligner et, je crois, dont vous avez entendu parler d'un ou deux autres groupes, est que la réglementation des émissions des véhicules automobiles demeure du ressort du ministère des Transports, ce qui est tout à fait contre-indiqué, puisque ces émissions jouent un rôle en ce qui concerne les problèmes environnementaux et de santé publique. Dans des conditions idéales, cette responsabilité devrait être transférée au ministère de l'Environnement. Toutefois, je tiens à vous signaler qu'en raison du manque d'opposition à cet article par le ministère de l'Environnement, la Fondation n'est pas convaincue qu'un tel transfert d'autorité se traduirait par une réglementation plus efficace et efficiente des émissions des véhicules.

Récapitulons brièvement. Au cours des ans, soit que le Canada a accusé du retard par rapport aux États-Unis en ce qui concerne l'application de normes progressivement plus rigoureuses concernant les émissions des véhicules automobiles soit qu'il s'est engagé à fixer des normes plus rigoureuses, puis a flanché ou n'a pas respecté ses engagements. Les déclarations faites dans les documents d'information soumis au présent comité par le ministère des Transports et la Bibliothèque du Parlement, à l'effet que l'article 8 du projet de loi S-8 prévoit des programmes d'établissement des moyennes déjà mis en oeuvre ou planifiés aux États-Unis, sont faux. L'emploi d'une telle méthode peut se traduire par l'accroissement des émissions des véhicules. L'application d'une disposition prévoyant l'établissement d'une moyenne est plus difficile que celle d'une norme établie en fonction des types de véhicules. Ce projet de loi permet aux fabricants de véhicules de verser une somme pour obtenir la permission de polluer davantage.

*[Text]*

Finally, it is inappropriate to house the authority for the motor vehicle emission regulations within the Department of Transport.

Both the foundation and the coalition believe that the primary objectives of the vehicle emission control sections of Bill S-8 should be to protect the public health and reduce other aquatic and terrestrial impacts of motor vehicle emissions, to the greatest extent possible.

In order to achieve these objectives the foundation recommends that:

1. Clause 8 be struck from this draft of the legislation;
2. This committee should convene a hearing of appropriate U.S. experts, both inside and outside the U.S. federal and state governments, who could knowledgeably comment in more detail about the U.S. vehicle emission control program.
3. Based upon this hearing, the committee should have this clause redrafted to incorporate appropriate elements of the U.S. control program.
4. The revised clause should then be reviewed by this committee and a hearing of the parliamentary standing committees on the environment should be held in order to ensure that members of Senate and of the House of Commons have the opportunity to fully review and approve this new section.

In closing, I would like to table a letter, which is attached to copies of the presentation, which I recently received from Congressman Henry Waxman, Chairman of the House Health Environment Subcommittee of the U.S. House of Representatives and the leading proponent of clean air legislation in the House of Representatives. In his letter Mr. Waxman refers to the next few months as "critical" to the success of the new U.S. clean air legislation, and he also refers to the need to pass regulations in both our countries to ensure that such legislation in both our countries is successful.

I believe that this committee can make a major contribution to cleaner air in Canada by striking clause 8 from Bill S-8 and by requiring that a new environmentally sound vehicle emission control program is created by the federal government.

**Senator Neiman:** Mr. Perley, you have given us a very complete argument with regard to your objections to the bill and particularly to clause 8 regarding emissions. As you have pointed out, we did have some argument by one of the previous witnesses to the effect that that particular clause should be more properly governed by the Department of the Environ-

*[Traduction]*

Enfin, on ne doit pas investir le ministère des Transports de l'autorité de réglementer les émissions des véhicules automobiles.

Tant la Foundation que la Coalition estiment que les articles du projet de loi S-8 concernant la réduction des émissions des véhicules devraient, avant tout, viser, dans toute la mesure du possible, la protection de la santé publique et la réduction des autres effets des émissions des véhicules automobiles sur les milieux aquatiques et terrestres.

Pour atteindre ces objectifs, la Foundation fait les recommandations suivantes:

1. L'article 8 de ce projet de loi devrait être éliminé.
2. Le présent comité devrait convoquer une réunion de spécialistes américains dans les domaines pertinents, oeuvrant tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement fédéral américain et des gouvernements des États, qui pourraient faire des commentaires informés, et plus détaillés, au sujet du programme américain de réduction des émissions des véhicules.
3. Après réception des commentaires des experts, le présent comité devrait reformuler cette disposition afin d'y intégrer les éléments appropriés du programme de lutte américain.
4. La nouvelle disposition devrait alors être analysée par le présent comité et une réunion des comités permanents parlementaires sur l'environnement devrait être tenue pour faire en sorte que les membres du Sénat et de la Chambre des communes aient l'occasion d'analyser à fond et d'approuver le nouveau libellé.

Pour terminer, j'aimerais déposer une lettre, qui est annexée aux copies de la présentation, que j'ai récemment reçue du Congressman Henry Waxman, Chairman of the House Health Environment Subcommittee de la House of Representatives des États-Unis et le principal promoteur de la législation visant la dépollution de l'air au sein de la House of Representatives. Dans sa lettre, M. Waxman précise que les quelques prochains mois seront «d'une importance cruciale» au succès de la nouvelle loi américaine, et mentionne également qu'il faut adopter, dans les deux pays, des règlements qui nous permettront d'appliquer efficacement de telles lois.

J'estime que le présent comité peut contribuer de façon notable à la dépollution de l'air au Canada en éliminant l'article 8 du projet de loi S-8 et en exigeant que le gouvernement fédéral mette en oeuvre un nouveau programme de réduction des émissions des véhicules qui soit véritablement respectueux de l'environnement.

**Le sénateur Neiman:** M. Perley, vous nous avez brossé un tableau très complet des raisons pour lesquelles vous vous opposez à l'adoption du projet de loi et, tout particulièrement, à l'article 8 qui touche les émissions. Comme vous l'avez signalé, l'un des témoins antérieurs a, en effet, soutenu que l'application de cet article particulier devrait relever du minis-



[Text]

ment. I must say that I find your arguments in that regard very persuasive. We have not had an opportunity to hear from the minister as yet but I hope he will be able to explain the government's position as far as these amendments are concerned.

Is there anything in the clause that you find has some positive elements to it, or do you feel that the whole clause should be changed and transferred to the Department of the Environment?

**Mr. Perley:** Certainly anything to do with emission credit or averaging system, as far as the foundation is concerned, should simply be removed and redrafted. This clause is brief and we all know that there will be regulations to back it up ultimately. We do not know what they will be. We know what regulations exist under the current Motor Vehicle Safety Act. We don't have the regulations implementing the new U.S. standards as yet and so without seeing them, and a lot more detail about the proposed averaging system, it is difficult not to conclude, as I and my colleagues have, that this proposal gives such broad authority to the department in ways that go against the environmental grain, if I can put it that way, that it should simply be taken out entirely. There have been many references to the U.S. system and how this is modeled after the U.S. system in the documents that I have mentioned and that you have had to rely on as background. The Canadian Coalition on Acid Rain has had a protracted correspondence about this with Mr. Corbeil, the Minister of Transport, and he has also referred to the patterning of this new regime along the lines of the U.S. program. Given what I and my colleagues have seen in terms of statements in the background documents, particularly those describing the U.S. program, that are completely incorrect, I think it would be useful for this committee and for the House of Commons, instead of hearing second hand from the department and ourselves—and we all have our points of view—to go right to the horse's mouth and invite some of the U.S. experts up, including some people who drafted the law and/or analyzed it and commented on it as time went on, from the Congressional Research Service or the Office of Technology Assessment or other experts to tell you about their program.

Since we are talking about a North American motor vehicle market and a market where efforts are being made to harmonize what is being done in Canada with what is being done in the U.S., it is only sensible to me to have these U.S. experts

[Traduction]

tère de l'Environnement. J'avoue que vos arguments à cet égard sont très convaincants. Nous n'avons pas encore eu l'occasion d'entendre l'avis du ministre, mais j'espère qu'il pourra expliquer la position du gouvernement en ce qui concerne ces modifications.

À votre avis, l'article comporte-t-il certains éléments positifs, ou croyez-vous que l'article en entier doit être changé et que l'application de tous ses éléments doit être transférée au ministère de l'Environnement?

**M. Perley:** Pour la Foundation, il ne fait aucun doute que toute disposition prévoyant des systèmes de crédits ou d'établissement de moyennes pour les émissions devrait être simplement éliminée et que l'article doit être reformulé. Cet article est bref, et nous savons tous que des règlements seront finalement promulgués pour l'appuyer. Nous ne savons pas en quoi consisteront ces règlements. Nous savons que des règlements existent en vertu de l'actuelle Loi sur la sécurité des véhicules automobiles. Nous n'avons pas encore de règlement concernant l'application des nouvelles normes américaines et, sans les voir, et sans disposer de beaucoup plus de détails au sujet du système proposé de moyennes, il est difficile de ne pas arriver à la conclusion, comme mes collègues et moi-même l'ont fait, que cette proposition investit le ministère d'un pouvoir tellement général que cela va à l'encontre des principes même de la protection de l'environnement, si vous me permettez de m'exprimer ainsi, et qu'il faut éliminer entièrement cet article. Dans les documents dont j'ai parlé et qui vous ont fourni des renseignements de base, on mentionne, à maintes reprises, le système américain et le fait que notre propre système s'en est inspiré. La Coalition canadienne contre les pluies acides a entretenu une longue correspondance à ce sujet avec M. Corbeil, le ministre des Transports, lequel a également parlé de s'inspirer du programme américain pour implanter notre nouveau régime. Compte tenu des déclarations que mes collègues et moi-même avons lues dans les documents d'information, particulièrement celles décrivant le programme américain, qui sont totalement fausses, j'estime qu'il serait utile pour le présent comité et la Chambre des communes, au lieu d'obtenir des renseignements par l'intermédiaire du ministère et de nous-mêmes—et nous avons tous nos propres opinions—de consulter une source sûre. Nous vous recommandons d'inviter des spécialistes américains, dont certaines personnes qui ont préparé la version préliminaire de la Loi ou qui l'ont analysée, ou les deux, et qui ont passé des commentaires à ce sujet. Invitez des membres du Congressional Research Service ou de l'Office of Technology Assessment ou d'autres experts qui pourront vous expliquer leur programme.

Étant donné que nous parlons d'un marché nord-américain de véhicules automobiles, d'un marché où des efforts sont déployés afin d'harmoniser les mesures prises au Canada et celles prises aux États-Unis, il me semble que ce ne serait que

[Text]

tell you what it is about. I wanted to give you a sense today of the contradictions involved here and why you should take the whole clause out and start from scratch.

**Senator Neiman:** Has the Clean Air Act of the U.S. been implemented or do I understand from Mr. Waxman's letter that they are waiting for regulations to be promulgated before they implement the act?

**Mr. Perley:** In fact, senator, it depends on which part of the act we are talking about. Some parts are well on the way to implementation under the acid rain control section, the sulphur dioxide control section, which is what we in Canada have been particularly interested in.

There is an emission credit or emission allowance trading system. The first trades have been announced, in fact, and are going ahead, although the final rules are not out yet.

**Senator Neiman:** I don't understand what you mean by trading system. Is that something like the credit system?

**Mr. Perley:** It could be, except that the problem here is that there is no cap on the total amount of emissions that can be put out by motor vehicles, whereas with the sulphur dioxide control sections of the U.S. Clean Air Act, there is a part of the act that requires American power plants, which are the major contributors of sulphur dioxide, to reduce their emissions. It does so by limiting the total amount of emissions that can go into the air after the year 2000. That is about 8.5 million tonnes.

That amount of pollution is distributed in the form of allowances or emission credits, if you like, to all the major emitters in the U.S., which are primarily power plants. Each plant has to make a reduction in proportion to its contribution to the total problem.

Suppose that you and I have power plants and we are each emitting 100,000 tonnes. Because of what I am doing to the air, I am required to get down to 50,000 tonnes. You only have to get down to 80,000 tonnes. If you are able to get down a lot further, to 50,000, then you have 30,000 tonnes of emission credits left to you. You can sell those on the market to a plant which cannot make its total reduction.

You can do so because we have a total limit on emissions. The sources are all out there under this emission cap, and the sources are allowed to go away and trade emission allowances amongst themselves so that the total does not exceed the cap.

[Traduction]

faire preuve de bon sens que de demander à ces spécialistes américains de vous expliquer comment leur système fonctionne. Aujourd'hui, j'ai voulu vous signaler les contradictions touchant ce projet de loi et vous expliquer pourquoi vous devriez éliminer toute la disposition et repartir à zéro.

**Le sénateur Neiman:** La *Clean Air Act* des États-Unis est-elle en vigueur ou, dans sa lettre, M. Wasman vous dit-il que les Américains attendent la promulgation de règlements avant de procéder à la mise en oeuvre de cette loi?

**M. Perley:** En fait, sénateur, cela dépend de la partie de la Loi dont on parle. Certaines dispositions de la Loi contenues dans l'article relatif à la réduction des pluies acides ou des anhydrides sulfureux sont en bonne voie d'application. Ce sont à ces dispositions que nous nous sommes particulièrement intéressés au Canada.

La Loi prévoit un système d'échange de crédits d'émission ou d'allocations d'émission. En fait, les premiers échanges ont été annoncés et on est en train d'y procéder, même si les règles définitives ne sont pas encore en place.

**Le sénateur Neiman:** Je ne comprends pas ce que vous voulez dire par système d'échange. Est-ce que cela ressemble au système de crédit?

**M. Perley:** Dans une certaine mesure, sauf que le problème, ici, c'est qu'il n'y a pas de plafond au montant total des émanations pouvant être produites par les véhicules automobiles, alors que dans les articles de la *Clean Air Act* relatifs à la réduction des anhydrides sulfureux, il existe des dispositions obligeant les centrales électriques américaines, qui contribuent de façon substantielle à ce type de pollution, à réduire leurs émissions. Cela se fait en limitant le montant total des émissions permises après l'an 2000. On parle d'à peu près 8,5 millions de tonnes.

Cette quantité est répartie sous la forme d'allocations ou de crédits d'émission, si vous préférez, attribués à tous les principaux émetteurs, aux États-Unis, lesquels sont surtout les centrales électriques. Chaque centrale doit réduire ses émissions en proportion de sa contribution au problème total.

Supposons que vous et moi exploitons des centrales électriques émettant chacune 100 000 tonnes. À cause du tort que je cause à l'atmosphère, la loi m'oblige à réduire mes émissions à 50 000 tonnes. Vous, vous n'avez qu'à réduire les émissions à 80 000 tonnes. Si vous pouvez aller beaucoup plus bas, disons 50 000 tonnes, vous disposez alors d'un crédit d'émission de 30 000 tonnes. Vous pouvez vendre ce crédit à une centrale qui n'a pas réussi à atteindre ses objectifs totaux de réduction.

Vous pouvez le faire parce que la loi prévoit un plafond total d'émission applicable à toutes les sources de pollutions, lesquelles sont autorisées à s'échanger les allocations d'émission de façon à ne pas dépasser le montant total. En



[Text]

The problem with motor vehicle emissions is that we don't have a cap that is put in force by regulation to limit the amount of oxides and nitrogen emissions from motor vehicles. We don't know what total is going to be allowed at a given time and therefore fluctuations are possible and that is why emissions averaging of credits in this context is not a reliable mechanism to achieve our goals.

**Senator Neiman:** Do you think they were trying to approximate this same system through this legislation here in Canada, but they have not achieved what they intended to do?

**Mr. Perley:** If they were, they did not do it. Let me put it that way. Under the sulphur dioxide program, you cannot average between years. I can't say that my 1995 emissions are 20 per cent less and my 1996 emissions were 20 per cent over, so we will just put the two together and average it out. We can't do that under the sulphur dioxide program. If you could, it would defeat the environmental objective.

Ontario Hydro at one point, when we were working on the acid rain issue in the mid-1980s, proposed what they called an emission banking system. They said, "If we can get down below our emission levels for a couple of years, the amount we fall below the standard we will put into what we will call an emission bank. Then at some future point, a few years down the road when we can't meet our standard in that year, we will send it all out at that time."

Environmentally, that is a totally inappropriate way of doing things. That is what is allowed under this authority—averaging between years. That is stated in the Department of Transport's own document. That is not what is contemplated in the U.S. at all.

**Senator Neiman:** Is it your position that you would rather stay with the existing legislation until this is thoroughly reviewed, until section 8 is thoroughly reviewed and revamped?

**Mr. Perley:** I think our feeling all the way along has been that we would like a vehicle-by-vehicle standard. We have certainly been supportive of the move. When Mr. Bouchard announced his move to 0.4 grams NO<sub>x</sub> beginning in 1984 under regulation, we were supportive of that. We thought that was the right way to go. It was in line with what was going to happen in the U.S. as best we could tell. It seemed appropriate in terms of the environmental objective that we wanted to reach.

We started to slip with making the compliance voluntary in 1995 and 1996, and this is a further slippage by allowing a

[Traduction]

matière d'émanations produites par les véhicules automobiles, le problème réside dans le fait que la réglementation ne prévoit pas de plafond aux émissions d'oxydes d'azote des véhicules. Nous ne connaissons pas la quantité totale qui sera permise à un moment donné. Des fluctuations sont donc possibles, et c'est pourquoi l'établissement de moyennes pour les crédits d'émission, dans ce contexte, ne constitue pas un mécanisme sûr pour atteindre nos objectifs.

**Le sénateur Neiman:** Pensez-vous que le législateur canadien essayait, par sa loi, d'appliquer un système semblable ici, mais qu'il n'est pas parvenu à ses fins?

**M. Perley:** S'il essayait, il n'a pas réussi. Je m'explique. Le programme de réduction des anhydrides sulfureux ne permet pas de faire une moyenne d'émission sur plusieurs années. Je ne peux dire: «mes émissions en 1995 sont de vingt pour cent inférieures et mes émissions en 1996 de vingt pour cent supérieures, mettons les deux résultats ensemble et faisons une moyenne acceptable». Le programme ne permet pas de procéder de cette façon, cela irait à l'encontre des objectifs poursuivis sur le plan environnemental.

Ontario Hydro a déjà proposé, lorsque nous travaillions sur la question des pluies acides au milieu des années 1980, ce qu'ils appelaient une banque d'émission. Ils disaient: «Si nous pouvons nous tenir sous les niveaux d'émission prévus pendant quelques années, ce surcroît de réduction pourrait être mis dans ce que nous appellerons une banque d'émission. Alors, si quelques années plus tard, nous ne pouvons nous conformer à la norme une année, nous émettrons tous ces crédits».

Sur le plan environnemental, c'est une façon de faire tout à fait inadéquate. C'est ce qui est permis ici, faire la moyenne entre les années. Le propre document du ministère des Transports l'énonce. Ce n'est pas du tout le système envisagé aux États-Unis.

**Le sénateur Neiman:** Diriez-vous que vous préféreriez garder la loi actuelle jusqu'à ce que cette question fasse l'objet d'un examen approfondi, jusqu'à ce que l'article 8 soit analysé et remodelé à fond?

**M. Perley:** Je crois que nous avons toujours été en faveur de l'établissement d'une norme applicable à chaque véhicule. Nous avons certainement appuyé une telle démarche. Lorsque M. Bouchard a annoncé qu'à partir de 1984, la réglementation prévoirait une norme de 0,4 gramme de NO<sub>x</sub>, nous avons appuyé cette mesure. Nous pensions que c'était la bonne façon de procéder. Cela cadrerait avec ce qui allait se passer aux États-Unis, pour autant que nous pouvions le prévoir. Cela paraissait conforme aux objectifs que nous poursuivions sur le plan environnemental.

Le dérapage a commencé lorsque le respect de la norme est devenu volontaire pour les années 1995 et 1996, et s'est

[Text]

mechanism to determine whether we reach those standards, which in our view is not appropriate at all.

**Senator Neiman:** Thank you, Mr. Chairman.

**Senator Stanbury:** Mr. Chairman, unless someone else wishes to speak, may I say to the witness that I am terribly disappointed to hear his evidence. I am not disappointed in him. I am disappointed in the legislation because I had hoped we were making some progress.

Would you mind telling us who is your organization? What is the membership in your organization? It is wonderful to have witnesses but if I don't know who the witness is, it is hard to develop credibility.

**Mr. Perley::** We are here as a result of work that we have done over the past ten years, senator. The foundation and the Canadian Coalition on Acid Rain were founded together in 1981. At that time a number of Canadian interest groups such as the Canadian Nature Federation, the Ontario Federation of Labour, Resorts Ontario—a combination of business, labour, tourism, church groups and environmental groups—got together and said, “We need an organization that will go down to Washington and directly represent Canadian interests there because of acid rain being a trans-boundary issue.”

At the very beginning there were 15 or 20 founding groups of the coalition. At the same time, the groups said, “We need an educational foundation to do the kind of non-advocacy work in the United States that will be required to educate the public about the acid rain issue.” So the foundation was set up to do that kind of work and was not designed to be a membership organization with large numbers of individuals or groups joining it. The coalition was to be that large membership organization. The two worked hand in hand in the sense of having the same objectives and working on the same issue for many years.

With the passage of the legislation in the U.S. in November 1990, that completed the advocacy mandate date of the coalition. The coalition still exists but it is greatly down-scaled and does not pursue an active membership program at the moment.

The directors of the foundation and coalition got together once those amendments were signed and said, “Are we finished or do we need to keep an eye on any further part of this process?” The consensus was that we would have a year or so during which the regulations on the acid rain portion of the U.S. law and further steps under the Canadian law would be written and further steps taken. Therefore, we should have a

[Traduction]

accentué lorsqu'on a accepté un mécanisme visant à déterminer si nous atteignons les normes, qui, selon nous était tout à fait inadéquat.

**Le sénateur Neiman:** Merci, M. le président.

**Le sénateur Stanbury:** M. le président, à moins que quelqu'un d'autre ne désire parler, puis-je dire au témoin que je suis très déçu d'entendre son témoignage. Ce n'est pas lui qui me déçoit, c'est la loi, parce que j'avais espoir que soyons en train de réaliser des progrès.

Auriez-vous l'obligeance de nous présenter votre organisme. Quels en sont les membres? C'est merveilleux de pouvoir entendre des témoins, mais si on ne sait pas qui ils sont, il est difficile de se faire une idée de leur crédibilité.

**M. Perley:** Nous sommes ici à cause du travail que nous avons accompli au cours des dix dernières années, monsieur le sénateur. La Fondation et la Coalition canadienne contre les pluies acides ont été créées ensemble en 1981. À cette époque, un certain nombre de groupes d'intérêts comme la Fédération canadienne de la nature, la Fédération du travail de l'Ontario et Resorts Ontario—un mélange d'entreprises, de syndicats, d'organismes touristiques, de groupes religieux et d'organismes de protection de l'environnement—se sont mis ensemble et ont dit: «Nous avons besoin d'un organisme qui représentera directement les intérêts canadiens à Washington, parce que les pluies acides sont un problème transfrontière.»

Au tout début de la coalition, il y avait quinze ou vingt groupes fondateurs. Ces groupes ont constaté aussi qu'ils avaient besoin d'une fondation à but éducatif pour accomplir aux États-Unis le genre de travail, autre que la défense d'intérêts, qui est nécessaire pour sensibiliser la population à la question des pluies acides. La Fondation a donc été créée en vue de ce genre de travail; elle n'était pas conçue comme un organisme rassemblant un grand nombre de membres, groupes ou individus. La Coalition était l'organisme qui devait réunir un large effectif. Les deux organismes ont travaillé de concert, au sens où ils ont eu les mêmes objectifs et ont travaillé sur les mêmes questions pendant de nombreuses années.

Avec l'adoption de la loi américaine au mois de novembre 1990, le mandat de la Coalition en matière de défense d'intérêts prenait fin. La Coalition existe encore, mais à une échelle considérablement réduite, et elle ne recrute pas de façon active en ce moment.

Les dirigeants de la Fondation et de la Coalition se sont réunis, après l'adoption de ces modifications, et se sont demandés: «Avons-nous terminé notre travail ou faut-il surveiller d'autres éléments du processus?» Ils se sont entendus sur le fait que pendant environ une autre année, il y aurait la préparation de la réglementation applicable aux dispositions de la loi américaine relatives aux pluies acides ainsi que



*[Text]*

little bit of insurance to ensure that our ten years of work does not disappear in the regulation-making process.

We decided we should set up a small monitoring program to keep an eye on the process of implementing the law in the U.S., but also to keep an eye on the programs being implemented here in Canada, particularly the regulatory programs in Ontario, Quebec and Manitoba, some of the efforts in the Maritimes, and the motor vehicle issue.

We will run that program for the minimum of a year, by which time we will have a pretty good idea whether the U.S. law will be properly implemented. We will know a lot more about the motor vehicle issue in Canada and some of the other programs. We can decide at that point whether or not we can wrap things up. My colleague Adele Hurley and I, having run both organizations for the members, were asked to work just for the foundation for at least a year to do this monitoring program.

That is what we have been doing and that is what our AirWatch program does. We produce a bi-monthly report and we keep an eye on implementation issues in both countries. We report to the public and to various people with whom we have worked over the years in both countries.

**Senator Stanbury:** Thank you very much. We asked our officials some searching questions about the inspection and what we had seen as rivalry between the Department of Transport and the environmental agency. They assured us that even though the Department of Transport had a very small inspection force, they worked hand in glove with the environmental people and between them they kept good track of what was going on.

They also indicated that the policing was really a self-policing situation with the motor vehicle manufacturers. In other words, they undertook to look after this averaging. It was only if the department found that they were not honouring their obligations that it was necessary for them to take action. Those are a couple of the things that I remember, and I just wondered if I could have your comments on that.

**Mr. Perley:** There are several things that strike me about that. The first is that asking the industry to police its own emissions is rather like asking Colonel Sanders to babysit the chickens.

*[Traduction]*

l'élaboration et la prise de nouvelles mesures en vertu de la loi canadienne. Par conséquent, il faudrait prendre un minimum de précautions pour s'assurer que le processus de réglementation n'efface pas nos dix années de travail.

Nous avons décidé qu'il conviendrait de mettre sur pied un petit programme de surveillance afin de suivre avec attention la mise en oeuvre de la loi aux États-Unis, mais aussi les programmes appliqués ici au Canada, en particulier le programme de réglementation de l'Ontario, du Québec et du Manitoba, certains des efforts déployés dans les Maritimes et la question des véhicules automobiles.

Nous allons appliquer ce programme pendant au moins un an, et nous serons alors assez en mesure de déterminer si la loi américaine sera correctement appliquée. Nous en saurons beaucoup plus sur la question des véhicules automobiles au Canada et sur certains des autres programmes. Nous pourrions décider, à ce moment-là si oui ou non nous pouvons faire nos malles. On m'a demandé, ainsi qu'à ma collègue Adele Hurley, parce que nous avons dirigé les deux organismes au nom des membres, de travailler seulement pour la Fondation pendant au moins un an pour assurer le fonctionnement de ce programme de surveillance.

C'est ce que nous avons fait et c'est ce que fait notre programme Air Watch. Nous produisons un rapport bimestriel et nous surveillons la question de l'application de la loi dans les deux pays. Nous préparons des comptes rendus pour le public et pour différentes personnes avec qui nous avons travaillé, au cours des années, dans les deux pays.

**Le sénateur Stanbury:** Merci beaucoup. Nous avons posé à nos hauts fonctionnaires des questions précises au sujet de l'inspection et de ce que nous avons perçu comme une rivalité entre le ministère des Transports et l'organisme de protection de l'environnement. Ils nous ont garanti que, même si le ministère des Transports avait une équipe d'inspection peu nombreuse, cette équipe travaillait main dans la main avec les gens de l'environnement et, ensemble, ils ont assuré un bon suivi de ce qui se passait.

Ils ont également indiqué que le contrôle était entre les mains des fabricants de véhicules automobiles eux-mêmes. En d'autres termes, ils se sont engagés à s'occuper de l'établissement des moyennes. Ce n'est que si le ministère juge qu'ils ne respectent pas leurs obligations qu'ils devront agir. Ce sont les deux ou trois choses dont je me souviens et je me suis demandé si je pourrais avoir vos commentaires à ce sujet.

**M. Perley:** Il y a plusieurs choses qui me frappent à ce sujet. La première, c'est que demander à l'industrie de contrôler ses propres émissions, c'est à peu près comme demander au colonel Sanders de garder les poulets.

**[Text]**

There is technology and cost involved in controlling emissions, and we are not in the best of economic times now. The industry may find it more advantageous to spend less money on this aspect of the functioning of automobiles. If they can do it by increasing emissions in one year from one fleet, on the assumption that they will average them off against another year and another fleet, that may be good for the industry and that argument has to be weighed.

But on the environmental side, it doesn't hold water at all. As you many know, we have several areas in Canada with smog- and ozone-related problems very directly related to the motor vehicle. I am sure you have heard quite a bit about the Windsor-Quebec corridor and Saint John, New Brunswick, and the greater Vancouver regional district, all of which have significant air quality problems and are large population centres. I don't think we can risk a situation where, for example, we might have dirtier cars being sold somewhere else in Canada so as to allow the sale of clean cars in some of these dirty air areas. Perhaps that helps the dirty air areas in the Windsor-Quebec corridor, but it might create problems elsewhere. Also, for public health reasons it simply does not make sense, in my view, to allow any situation under which emissions can be increased.

A recent study done at the University of Toronto, which was reported in the August 6th issue of the *New York Times*, suggests that ozone pollution at levels generally considered safe can double a person's sensitivity to allergens that cause asthma attacks. Now, if there is research showing that the levels we now consider safe are sometimes being exceeded in some of our dirty air areas, and people who have asthma problems can suffer as a result of ozone emissions, then I think it behooves us to take a very serious look at any possible way in which motor vehicle emissions could be allowed to increase from one year to the next or one fleet to the next.

That is what is possible under emission averaging. I think it is a public health risk and an environmental risk that we do not want to take at this time.

**Senator Stanbury:** Your conclusion is the damning part of it, and it is your conclusion that Canada not only has had a history of lagging behind the United States but that this will exacerbate that situation?

**[Traduction]**

En plus d'exiger l'utilisation d'une certaine technologie, le contrôle des émissions est coûteux et la situation économique que nous vivons actuellement n'est pas très favorable. L'industrie jugera peut-être plus avantageux d'injecter moins de fonds dans cet aspect du fonctionnement des véhicules. Si elle peut le faire en augmentant les émissions d'un parc de véhicules au cours d'une année donnée en presumant qu'elle compensera par une baisse une autre année à l'égard d'un autre parc de véhicules, cette solution pourra lui sembler valable et il faudra tenir compte de cet argument.

Cependant, du point de vue de la protection de l'environnement, l'argument n'a aucun sens. Comme vous le savez peut-être, plusieurs régions du Canada ont des problèmes de smog et d'émission d'ozone directement liés aux véhicules automobiles. Je suis certain que vous avez beaucoup entendu parler du corridor Windsor-Québec, de Saint John, au Nouveau-Brunswick, et du district régional du grand Vancouver, qui sont tous des centres très peuplés où la qualité de l'air constitue un véritable problème. Je ne crois pas que nous puissions risquer de nous retrouver dans une situation où, par exemple, on vendrait des véhicules plus polluants à un endroit donné du Canada pour permettre la vente de véhicules non polluants dans ces régions problématiques. Cette solution serait peut-être avantageuse pour les régions polluées du corridor Windsor-Québec, mais elle pourrait créer des problèmes ailleurs. En outre, pour des raisons liées à la santé publique, il est tout simplement illogique, à mon avis, de permettre d'une façon ou d'une autre l'accroissement des émissions.

D'après une étude qui a récemment été menée à l'université de Toronto et qui a été publiée dans la livraison du 6 août du *New York Times*, l'émission d'ozone à des niveaux généralement jugés non dangereux peut doubler la sensibilité d'une personne à des allergènes qui peuvent causer des crises d'asthme. S'il y a des recherches indiquant que les niveaux que nous jugeons actuellement non dangereux sont parfois dépassés dans certaines de nos régions polluées et que les personnes ayant des problèmes d'asthme peuvent voir leur situation s'aggraver par suite d'émissions d'ozone, nous nous devons d'examiner très prudemment toute solution par laquelle on tolérerait l'accroissement des émissions de gaz polluants par les véhicules automobiles par rapport à une année ou à un parc de véhicules donné.

C'est ce qui risque de se produire si l'établissement de moyennes d'émissions de polluants est accepté. À mon avis, il s'agit là d'un risque pour la santé publique et pour l'environnement que nous ne voulons pas prendre maintenant.

**Le sénateur Stanbury:** Votre conclusion est la partie accablante et, à votre avis, non seulement le Canada a-t-il toujours été en retard par rapport aux États-Unis, mais cette situation s'aggraverait si l'établissement de moyennes est acceptée?



[Text]

**Mr. Perley::** If these authorities were created as they are, I think we would have the situation of a motor vehicle emission control program with authorities that are significantly weaker than those which will be in force and are now coming into force in the U.S. program. To the extent that we want to harmonize our motor vehicle emission control programs and make sure both countries are making an equally vigorous attack on motor vehicle emissions, I don't think we want our programs to be out of whack.

There is no specific reference to this kind of issue in the Canada-U.S. Air Quality Accord, but it could be that this kind of emissions averaging, if improperly used, might make it more difficult for Canada to meet its obligations under the accord. That is another issue which might be of interest as this debate proceeds.

**Senator Stanbury:** We have had some comments by others on the effect on trade between the two countries as an outcome of this kind of legislation. I appreciate that trade may not be your area of expertise, but do you have any knowledge that might be helpful to us?

**Mr. Perley::** That is not my area of expertise, and so I can't speak to that.

**The Chairman:** Senator Doyle?

**Senator Doyle:** Thank you, Mr. Chairman. I think my principal question has been answered, but I would like to go back for just a moment or two to the business of our regulations and the American regulations. You have touched on them in several places. Am I right in drawing from what you have said that because of the regulations in the United States and how they interpret them or how they apply them, it really is not a good thing to tie ourselves to their particular agreement or their agreement with us. We would have to have a series of standards set by ourselves for ourselves and hope the Americans might come up to them. Am I taking you too far?

**Mr. Perley:** I think you are taking me a little far, senator, because in terms of regulations that have either been proposed or promised, the levels are about the same in each country. For example, there is a number for NOx in the Canada-U.S. Air Quality Accord. The numbers are quite similar in each country when you look at the broad mass of cars.

Here we are seeing a real divergence in terms of how you achieve those standards. You have heard from the Department of Transport. You are going to hear from the manufacturers later on this afternoon. I am sure there have been a number of arguments presented as to why averaging is a useful tool and a good thing. All I can say is that we have had trouble in the

[Traduction]

**M. Perley:** Si ces marges de manoeuvre sont acceptées telles quelles, nous pourrions nous retrouver avec un programme de contrôle des émissions de polluants par les véhicules automobiles dont les normes sont beaucoup plus faibles que celles qui seront en vigueur et qui sont sur le point d'être adoptées aux États-Unis. Dans la mesure où nous désirons harmoniser nos programmes de contrôle des émissions de polluants par les véhicules automobiles et nous assurer que les deux pays font un contrôle tout aussi serré à ce sujet, nous ne voulons pas que nos programmes soient boiteux.

Il n'est pas question de ce genre de problème dans l'Accord sur la qualité de l'air, mais si cette forme de pondération des émissions est mal appliquée, il pourrait devenir encore plus difficile pour le Canada de respecter ses obligations énoncées dans l'Accord. C'est une autre question qui pourrait susciter de l'intérêt au fur et à mesure que le débat se poursuit.

**Le sénateur Stanbury:** Certaines personnes nous ont fait part de leurs commentaires sur l'échange entre les deux pays qui pourrait résulter de ce type de législation. Je comprends que vous n'êtes peut-être pas très spécialisé sur ces questions, mais avez-vous des données qui pourraient nous être utiles?

**M. Perley:** Ce n'est pas mon domaine, alors, je ne puis rien vous dire à ce sujet.

**Le président:** Sénateur Doyle?

**Le sénateur Doyle:** Merci, monsieur le président. Je pense que j'ai obtenu une réponse à la principale question que j'ai posée, mais j'aimerais revenir quelques instants sur la question de nos règlements et des règlements américains. Vous en avez parlé plusieurs fois. Dois-je comprendre, d'après ce que vous avez dit, qu'en raison des règlements des États-Unis et de la façon dont ils les interprètent ou dont il les appliquent, ce n'est pas vraiment une bonne chose pour nous de nous lier à leur accord spécial ou de conclure une entente avec eux. Nous devrions établir une série de normes pour nous-mêmes et souhaiter que les Américains s'y conforment. Est-ce que mon interprétation de ce que vous avez dit va trop loin?

**M. Perley:** Je crois que vous allez un peu trop loin, sénateur, parce que, en ce qui a trait aux règlements qui ont été proposés ou promis, les niveaux sont à peu près les mêmes dans chaque pays. Ainsi, il est fait mention d'un niveau d'oxydes d'azote dans l'Accord sur la qualité de l'air. Les niveaux sont assez semblables dans chaque pays, lorsque vous examinez l'ensemble de véhicules.

La divergence véritable concerne la façon de respecter ces normes. Vous avez entendu les commentaires du ministère des Transports. Vous entendrez les fabricants plus tard cet après-midi. Je suis certain que plusieurs personnes ont présenté des arguments concernant l'utilité et la validité de l'établissement de moyennes. Tout ce que je peux dire, c'est que nous avons

[Text]

past with the industry's achievement of standards and compliance with standards and the department's regulation thereof.

We have been behind the U.S., and we are now looking at a situation where we are proposing to give the Department of Transport, which after all is not an environmental agency, and the industry, the ability to do things in their pursuit of emission targets that we don't think are necessary because they are too flexible and too open to abuse.

We already have a situation in this country where we do not have a very good inspection and maintenance program. There are a number of other issues to do with keeping cars current in terms of their ability to meet emissions standards, and we cannot do it in this country very well yet. To give, on top of that, the ability to average emissions between years, between fleets, is just too open to abuse. We think it should be tightened, and, in part, tightened in parallel with the U.S. system which does not allow some of these rather loose authorities.

**Senator Doyle:** I understand you on that point. I may have been mistaken, but I made a note when you said that the United States has a record of agreeing to a standard and then falling away from it.

**Mr. Perley::** It is Canada that has a record of doing that.

**Senator Doyle:** You said Canada also following that, that sometimes the Canadians were ahead of the Americans, and sometimes the Americans were ahead of us.

**Mr. Perley::** Well, on this particular one we have been behind most of the time. When we started our work in 1981, we had that weaker standard in force in the States. Then when Mr. Mulroney was elected in 1984, he promised that beginning in 1988 there would be a new standard to bring us up to speed with the Americans for NOx. That was brought in.

Then in the 1990 amendments, we had the 0.4 gram per mile standard brought in by the U.S., so once again we were behind the Americans. Then Mr. Bouchard started to move toward 0.4, but now we have a voluntary commitment only for 1994-95. So it has been a step forward, a step back, and on balance we are not quite up to speed with the Americans yet. If we allow averaging this way we will fall behind them in terms of the way we get compliance, and I don't think we will be able to count on compliance being as close as it is in their system.

[Traduction]

eu des problèmes dans le passé en ce qui a trait au respect des normes et à la réglementation du ministère à ce sujet.

Nous sommes en retard par rapport aux États-Unis et nous envisagerions maintenant de permettre au ministère des Transports qui, après tout, n'est pas un organisme de protection de l'environnement, et à l'industrie, de faire certaines choses pour atteindre leurs objectifs liés au contrôle des émissions; ces pouvoirs ne nous apparaissent pas nécessaires, parce qu'ils sont trop larges et peuvent facilement faire l'objet d'abus.

Déjà, au Canada, notre programme d'inspection et d'entretien n'est pas très bon. Il y a d'autres choses à faire pour que les véhicules respectent les normes en matière d'émission et nous ne sommes pas encore vraiment en mesure de les faire ici. Si, en plus, nous permettons que l'on établisse des moyennes d'émissions sur plusieurs années et entre les parcs, nous ouvrirons la voie aux abus. Nous pensons qu'il faut reserrer les contrôles, en nous inspirant, en partie du moins, du système américain, qui ne permet pas toutes ces marges de manoeuvre.

**Le sénateur Doyle:** Je vous comprends sur ce point. J'ai peut-être mal interprété vos commentaires, mais d'après mes notes, vous auriez dit que les États-Unis ont l'habitude d'adopter une norme et de s'y conformer pendant quelque temps, puis, de s'en éloigner.

**M. Perley:** C'est plutôt le Canada qui fait ça.

**Le sénateur Doyle:** Vous avez dit que le Canada le fait aussi, que les Canadiens devançaient parfois les Américains et qu'à d'autres moments, c'était l'inverse.

**M. Perley:** Sur ce point, nous avons été en retard la plupart du temps par rapport aux Américains. Lorsque nous avons débuté nos travaux en 1981, la norme en vigueur aux États-Unis était plus stricte. Lorsque M. Mulroney a été élu en 1984, il a promis qu'à compter de 1988, une nouvelle norme serait en vigueur, de façon que nous puissions rattraper les Américains en ce qui a trait aux oxydes d'azote. C'est ce qui a été fait.

Puis, lors des modifications de 1990, la norme de 0,4 gramme par mille a été adoptée aux États-Unis, de sorte que nous nous sommes à nouveau retrouvés derrière les Américains. M. Bouchard a entrepris des démarches pour que nous adoptions cette norme, mais pour l'instant, nous avons un engagement volontaire qui sera en vigueur uniquement en 1994-1995. Nous avons donc fait un pas en avant, un pas en arrière et, dans l'ensemble, nous ne sommes pas encore tout à fait sur un pied d'égalité avec les Américains. Si nous permettons d'établir une moyenne de cette façon, nous tirerons de l'arrière en ce qui a trait au respect des normes, et je ne crois pas que nous pourrions compter sur un respect aussi strict que dans leur système.



[Text]

**Senator Doyle:** I am trying to get the message straight. We should disallow the averaging and then try to parallel the agreement with the United States, to live up to it?

**Mr. Perley:** That, in essence, is it, to take the best features of the U.S. system and apply them to ours, which has some good features too, and get the best program we can.

**Senator Doyle:** You explained to Senator Stanbury who the members of your organization were and what they did. I found that very interesting. Is there any group in the United States that you would consider to be your opposite number?

**Mr. Perley:** Not exactly, in the sense that most groups in the States deal with a number of issues. We worked with the National Clean Air Coalition for a number of years. That consisted of groups like the National Wildlife Federation, which has about 5 million members; the National Resources Defence Council, which is considered to be the best environmental group in Washington and which has offices across the States; and a number of others. Right now in terms of direct focus on these kinds of issues, probably the Natural Resources Defence Council, the Environmental Defence Fund and two or three other environmental groups would be the leading NGOs.

**The Chairman:** Thank you, honourable senators. Thank you Mr. Perley for your interesting presentation. You have given us something to chew on. We will move on to our next witnesses.

Honourable senators, our next witnesses are from the Motor Vehicles Manufacturers' Association: Mr. Norm Clark, President; and Mr. Stuart Perkins, Director of Engineering, Chrysler Canada Limited. I take it that one or both of you gentlemen have an opening statement to make.

**Mr. Norman Clark, President, Motor Vehicle Manufacturers' Association:** We each have a brief opening statement.

Mr. Chairman, my name is Norman Clark. I am President of the Motor Vehicle Manufacturers' Association, which is an industry association whose members are Chrysler Canada Limited, Ford Motor Company of Canada Ltd., General Motors of Canada Ltd., Mack Canada Inc., Navistar International Corporation Canada, Paccar of Canada Ltd., Volvo Canada Ltd. and Western Star Trucks Inc. With me is Mr. Stuart Perkins, Director of Engineering of Chrysler Canada, Limited.

The association was formed in 1926 under the name Canadian Auto Manufacturers and Traders. In 1931 the name was changed to Canadian Automobile Chamber of Commerce, and

[Traduction]

**Le sénateur Doyle:** J'essaie de bien comprendre votre message. Nous devrions rejeter l'établissement d'une moyenne et ensuite essayer d'établir un parallèle avec les États-Unis, pour respecter l'entente?

**M. Perley:** En essence, cela revient à dire qu'il faut prendre les meilleurs éléments du système américain et les appliquer à nos normes, qui comportent également quelques bons éléments, pour ainsi obtenir le meilleur programme possible.

**Le sénateur Doyle:** Vous avez expliqué au sénateur Stanbury qui étaient les membres de votre organisation et ce qu'ils faisaient. J'ai trouvé cela très intéressant. Y a-t-il aux États-Unis un groupe que vous considérez votre équivalent?

**M. Perley:** Pas exactement, étant donné que la plupart des groupes des États-Unis s'occupent de nombreuses questions. Nous avons travaillé avec le National Clean Air Coalition durant de nombreuses années. Cette coalition comprenait des groupes comme le National Wildlife Federation, qui compte environ 5 millions de membres; le National Resources Defence Council qui est considéré le meilleur groupe environnemental à Washington et qui a des bureaux dans tous les États; et plusieurs autres. Actuellement, en ce qui a trait uniquement aux questions qui nous intéressent aujourd'hui, le Natural Resources Defence Council, l'Environmental Defence Fund et deux ou trois autres groupes environnementaux seraient probablement les principaux ONG.

**Le président:** Merci honorables sénateurs. Merci M. Perley de votre intéressante présentation. Vous nous avez donné là de quoi méditer. Nous passerons maintenant à nos prochains témoins.

Honorables sénateurs, nos prochains témoins appartiennent à l'Association des manufacturiers de véhicules à moteur: M. Norm Clark, président; et M. Stuart Perkins, directeur de l'ingénierie, Chrysler Canada Limitée. Je crois que l'un d'entre vous va faire une allocution d'ouverture, si ce n'est les deux.

**M. Norman Clark, président, Association des manufacturiers de véhicules à moteur:** Nous avons chacun une brève allocution d'ouverture.

M. le président, mon nom est Norm Clark. Je suis président de l'Association des manufacturiers de véhicules à moteur qui est une association d'industries dont les membres sont Chrysler Canada Limitée, Ford du Canada Limitée, General Motors du Canada Limitée, Mack Canada Inc., Navistar International Corporation Canada, Paccar du Canada Ltée, Volvo Canada Ltée et Western Star Trucks Inc. J'ai avec moi M. Stuart Perkins, directeur de l'Ingénierie chez Chrysler Canada Limitée.

L'Association a été formée en 1926 sous le nom de Manufacturiers et commerçants d'autos canadiens. En 1931, son nom a changé pour Chambre de commerce canadienne de

## [Text]

in 1964 changed once more to Motor Vehicle Manufacturers' Association.

Customs and tariff matters were the reason for the MVMA being formed back in 1926. Those matter are still extremely important to our members, along with the addition of many more over the years, including motor vehicle safety and emission standards, which are the primary matters addressed by the Canada Motor Vehicle Safety Act and Regulations.

Coincidentally, Bill S-8 is the same designation that was assigned to a bill amending the act in the late 1970s. Bill S-8 incorporates changes which the MVMA members generally support. The changes acknowledge several fundamentals of the industry.

The first is the fact that the Canada-U.S. Automotive Products Trade Agreement of 1965, commonly known as the Auto Pact, created a rationalized integrated Canada-U.S. automotive industry. The Auto Pact was fortified by its inclusion in the Canada-U.S. Free Trade Agreement of 1989, and is expected to be maintained in any North American free trade agreement. It is reasonable to expect that the benefits from rationalized production are greater when products are manufactured to the same or at least to compatible standards in each country. That has been the experience, by and large, since the inception of the Canada Motor Vehicle Safety Act in 1970.

The second item is that standards development, including the formulation of tests that are suitable surrogates for real on-road experience allowing statements of compliance to the standards, actual testing, auditing, and the engineering and scientific research which backs up all these activities, require enormous amounts of human and financial resources which are dedicated to these undertakings. Efficiencies are obtained, again, by the uniformity of Canadian and U.S. standards and the sharing of scarce resources in the activities just cited.

The third item is accommodating the differences between the Canadian and American systems of government and of politics. For example, legislative bills in the United States usually incorporate all the technical details involved, while in Canada legislation is "framework" in nature, such as Bill S-8, with regulations incorporating the operating detail. In effect, this means that if Congress errs in its details, the bill must be changed or a new bill passed to make the corrections, or a court action sets aside the requirement at issue. The Canadian system allows for necessary corrections to be made more eas-

## [Traduction]

l'automobile, et en 1964 il est changé encore une fois pour devenir l'Association des manufacturiers de véhicules à moteur.

Les questions de douanes et accises ont été la raison qui a entraîné la formation de l'AMVM en 1926. Ces questions sont encore extrêmement importantes pour nos membres, ainsi que toutes les autres qui se sont ajoutées au cours des ans, notamment la sécurité automobile et les normes relatives aux émissions, qui sont les principales questions dont traite la *Loi canadienne sur la sécurité des véhicules automobiles* et ses règlements d'application.

Coincidence, le projet de loi S-8 a la même désignation que celle qui avait été donnée au projet de loi modifiant cette loi vers la fin des années 1970. Le projet de loi S-8 incorpore des changements que les membres de l'AMVM appuient généralement. Ces changements reconnaissent plusieurs éléments fondamentaux de l'industrie.

Le premier est le fait que l'Accord canado-américain de 1965 concernant les produits de l'industrie automobile, généralement appelé Pacte de l'automobile, a créé une industrie automobile canado-américaine rationalisée et intégrée. Le Pacte de l'automobile a été fortifié par son inclusion dans l'Accord de libre-échange de 1989 entre le Canada et les États-Unis et devrait être maintenu dans tout accord de libre-échange nord-américain. Il est raisonnable de s'attendre à ce que les avantages d'une production rationalisée soient supérieurs lorsque les produits sont manufacturés en respectant les mêmes normes dans chaque pays, du moins des normes compatibles. Cela a été en grande partie l'expérience vécue depuis l'adoption de la *Loi canadienne sur la sécurité des véhicules automobiles* en 1970.

Le deuxième élément est que l'élaboration des normes, y compris la formulation des tests, qui remplacent de façon appropriée l'expérience réelle sur route et qui permettent de vérifier le respect des normes, l'essai réel, la vérification et la recherche technique et scientifique qui appuie toutes ces activités, exigent des ressources humaines et financières énormes. On obtient encore une fois les efficacités désirées en uniformisant les normes canadiennes et américaines et en partageant les maigres ressources pour les activités susmentionnées.

Le troisième élément est la conciliation des différences entre les systèmes de gouvernement et de politique canadiens et américains. Par exemple, les projets de loi législatifs aux États-Unis incorporent généralement tous les détails techniques concernés, tandis que la législation canadienne est en nature simplement un «cadre», comme le projet de loi S-8, les règlements d'application incorporant les détails opérationnels. En effet, cela signifie que si le Congrès erre quant aux détails, le projet de loi doit être amendé ou un nouveau projet de loi doit être adopté pour apporter les corrections, ou une décision



[Text]

ily, although there certainly is the possibility of change being too easy.

As to Bill S-8, per se, the MVMA is pleased to support its early passage for the following reasons as well as the broader ones just noted:

1. Allowing the standards developed by other organizations to be referenced rather than spelled out verbatim will simplify the process of updating requirements to reflect new science or engineering techniques and innovations. That is in clause 12.

2. Requiring imported vehicles to comply with prescribed requirements under the Canada Motor Vehicle Safety standards is essential to prevent a flood of the Canadian market and undermining of the Canadian market and vehicle dealers. The MVMA continues to work with Transport Canada to ensure an appropriate control regime for used vehicle imports.

3. Permitting the progressive application of standards over vehicle classes or time periods will ensure that Canadians will receive the latest vehicles, equipment and technology at the earliest time that it is available in the U.S., for example.

4. Instituting the ability to obtain and utilize credits for exceeding emissions standards will confirm the principle and the value of such commercialization and its potential to spur net emissions reductions.

Members of the Motor Vehicle Manufacturers' Association look forward to passage of Bill S-8 and fully expect that the government-industry relationship, established over the past two decades plus, in the fields of vehicle safety and emissions control, will continue to develop in the interest and to the benefit of Canadian citizens. Thank you.

**Mr. Stuart Perkins, Director of Engineering, Chrysler Canada, Ltd.:** Good afternoon. Thank you for allowing to us speak to Bill S-8, an amendment to the Motor Vehicle Safety Act. I am here this afternoon representing the Motor Vehicle Manufacturers' Association.

I bring you greetings from Mr. Yves Landry, Chairman of the Motor Vehicle Manufacturers' Association and President of Chrysler Canada, Ltd., who unfortunately could not attend this afternoon because he is on a previously scheduled business trip.

The Motor Vehicle Manufacturers' Association firmly agrees with the need for amendment to the Motor Vehicle Safety Act, including incorporating the provisions of the

[Traduction]

judiciaire tranche la question. Le système canadien permet d'apporter plus facilement les corrections nécessaires, bien que certains changements soient trop faciles.

En ce qui a trait au projet de loi S-8 en soi, l'AMVM est heureuse d'appuyer son adoption hâtive pour les raisons suivantes, ainsi que pour les raisons plus larges susmentionnées:

1. Le fait de permettre de faire référence aux normes établies par d'autres organismes plutôt que de les citer textuellement simplifiera le processus de mise à jour des exigences visant à refléter les nouvelles innovations scientifiques ou techniques. Cela se trouve à l'article 12.

2. Le fait d'exiger que les véhicules importés se conforment aux exigences prescrites dans les normes canadiennes de sécurité des véhicules automobiles est essentiel pour empêcher que le marché canadien soit inondé et ainsi ébranler le marché canadien et les concessionnaires automobiles. L'AMVM continue de coopérer avec Transports Canada pour assurer un régime de contrôle approprié pour l'importation de véhicules d'occasion.

3. Le fait de permettre l'application progressive des normes en fonction des classes de véhicules ou de périodes données assurera que les Canadiens pourront bénéficier des véhicules, de la technologie et de l'équipement les plus récents dès qu'ils sont disponibles aux États-Unis, par exemple.

4. Le fait d'instituer la possibilité d'obtenir et d'utiliser des crédits pour le dépassement des normes relatives aux émissions confirmera le principe et la valeur d'une telle commercialisation et sa capacité à stimuler des réductions nettes d'émissions.

Les membres de l'Association des manufacturiers de véhicules à moteur attendent avec impatience l'adoption du projet de loi S-8 et s'attendent à ce que le rapport gouvernement-industrie, établi depuis plus de vingt ans dans les domaines de la sécurité automobile et de la lutte contre les émissions continuera de se développer dans l'intérêt et au profit des citoyens canadiens. Merci.

**M. Stuart Perkins, directeur de l'ingénierie, Chrysler Canada Limitée:** Bon après-midi. Merci de nous permettre de parler du projet de loi S-8 modifiant la *Loi sur la sécurité des véhicules automobiles*. Je représente ici cet après-midi l'Association des manufacturiers de véhicules à moteur.

Je vous présente les salutations de M. Yves Landry, président de l'Association des manufacturiers de véhicules à moteur et président de Chrysler Canada Limitée, qui ne peut malheureusement pas être présent ici cet après-midi parce qu'il avait déjà prévu un voyage d'affaire.

L'Association des manufacturiers de véhicules à moteur est tout à fait d'accord avec la nécessité de modifier la *Loi sur la sécurité des véhicules automobiles*, notamment le besoin

*[Text]*

Motor Vehicle Tire Safety Act, providing regulation of replacement tires under one safety act.

The Motor Vehicle Safety Act of 1970 was amended in 1977 and again in 1984. Senate Bill S-8 would further amend the act to aid in the administration of the provisions by the minister. Amendment of the act has been recommended by the Standing Joint Committee of the Senate and House of Commons for the Scrutiny of Regulations, and by Department of Justice lawyers. I understand the current proposal was drafted by the regulations branch at Transport Canada.

The member companies of the Motor Vehicles Manufacturers' Association urge the expeditious passage of Senate Bill S-8 by the committee.

Several sections of the proposed amended bill bear explanation for need in prompt acceptance of the bill. For example, with regard to infant and child restraint systems, the amended act would properly authorize the regulation of after-market infant and child restraint devices, including restraint systems for disabled persons.

With regard to export vehicles, the amended act would delete the unneeded requirement for motor vehicles manufactured in Canada for export to comply with the Canadian safety standards, even where there is a conflict with foreign standards.

With regard to documentation and accessories, the inclusion of documentation such as owners' manuals into the amended act would allow safety instruction or warnings to be included in the manual instead of being directly attached to a component of an accessory, thereby detracting from the looks or the practicability of the accessory. A case in point is the integrated child seat that was newly introduced this model year. We simply ran out of real estate to put on all the labels where they could be seen. Even where labels are embossed in the material, they cannot last forever in front of a young child with little else to do while riding in a vehicle than to pull off a brightly coloured label.

With regard to technical standards documents, new sections 12 and 13 of the amended act would permit the minister to make urgent technical changes in the standards where technological advances are available, but awaiting a two-year processing period is not in the best interests of the safety of the Canadian motoring public, especially in cases where another government has established standards that are within Canadian policy.

*[Traduction]*

d'incorporer les dispositions de la Loi sur la sécurité des pneus de véhicule automobile, prévoyant des règlements exigeant le remplacement des pneus en vertu d'une loi sur la sécurité.

La *Loi sur la sécurité des véhicules automobiles* de 1970 a été modifiée en 1977 et encore une fois en 1984. Le projet de loi S-8 du Sénat modifierait davantage la loi pour faciliter l'administration des dispositions par le Ministre. La modification de la loi a été recommandée par le Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes d'examen de la réglementation, et par les avocats du ministère de la Justice. Je crois que la proposition actuelle a été rédigée par la direction des règlements de Transports Canada.

Les compagnies membres de l'Association des manufacturiers des véhicules à moteur recommandent que le projet de loi S-8 du Sénat soit adopté le plus vite possible par le Comité.

Plusieurs articles du projet de loi amendé proposé démontrent la nécessité d'une prompte acceptation du projet de loi. Par exemple, en ce qui a trait aux systèmes de retenue des bébés et des jeunes enfants, la loi modifiée autoriserait de façon appropriée la réglementation de l'installation ultérieure de dispositifs de retenue des bébés et des jeunes enfants, y compris les systèmes de retenue pour invalides.

En ce qui a trait aux véhicules d'exportation, la loi modifiée éliminerait l'exigence inutile pour les véhicules à moteur fabriqués au Canada en vue de l'exportation de se conformer aux normes de sécurité canadiennes, même lorsqu'il y a conflit avec les normes étrangères.

En ce qui a trait à la documentation et aux accessoires, l'inclusion d'une documentation comme le manuel de l'utilisateur dans la loi modifiée permettrait d'inclure des instructions de sécurité ou des avertissements dans le manuel plutôt que de les fixer directement à un élément d'un accessoire, diminuant ainsi l'apparence ou le côté pratique de l'accessoire. Nous pouvons citer le cas d'un siège intégré pour enfant nouvellement introduit dans un modèle de cette année. Il n'y avait simplement pas suffisamment de place pour placer toutes les étiquettes bien en vue. Même lorsque les étiquettes sont gravées dans le matériel, elles ne peuvent demeurer intactes longtemps en face d'un jeune enfant qui n'a rien d'autre à faire lorsqu'il est en auto que de tirer sur une étiquette aux couleurs vives.

En ce qui a trait aux documents sur les normes techniques, les nouveaux articles 12 et 13 de la loi modifiée permettraient au Ministre d'apporter des changements techniques urgents dans les normes lorsque les progrès techniques le justifient, mais attendre une période de deux ans n'est pas dans le meilleur des intérêts de la sécurité des automobilistes canadiens, particulièrement dans les cas où un autre gouvernement a établi des normes conformes à la politique canadienne.



*[Text]*

In recent years, high-mounted brake light signals on automobiles were delayed for a year in Canada awaiting processing and publication protocol.

Currently, we anxiously await new occupant protection criteria that will allow passenger-side air bags in Canadian market cars. Canadians may be deprived of this life-saving device while U.S. car owners will be able to purchase Canadian-built cars with passenger-side air bags. Please understand that this is not a complaint of the minister's staff. They have been working on the regulations for well over two years. It just takes a lot of time for the approvals, protocol and publication.

The Canada-United States Free Trade Agreement removes duty from imported North American used vehicles and also removes other impediments that have previously restricted trade of vehicles across the Canada-U.S. border. The motor vehicle industry has supported the free trade act and continues to aid in its implementation. However, we feel strongly that the Canadian motor vehicle safety regulations, where they differ in substance from U.S. regulation, should not be mitigated. Although there is a difference of opinion in some other quarters, the requirement for metric speedometers and odometers should remain. Speedometers are a safety device. Excessive speed is one of the primary factors in vehicle accidents. Speed control signs are in metric units. Speedometers should be in metric units.

Related to the free trade act, the embargo on used vehicles is removed and cross-border shopping has resulted in a dramatic increase in the number of used cars imported from the U.S. Non-uniform enforcement of safety regulations at the border and collection of taxes, both federal and provincial, cause a non-competitive atmosphere in the Canadian car market. While not of concern for the amendments of this act, unenforced restrictions of used cars can allow Canada to be the dumping ground for U.S. rental car fleets. Please be cognizant of this condition.

Current law does not provide for the phase-in of motor vehicle regulations. In these days of fast-advancing technology, manufacturers cannot provide capacity for new devices for every model the first year available, but instead the device could be integrated into several new models each year until,

*[Traduction]*

Au cours des dernières années, le montage de signaux lumineux d'arrêt surélevés sur les automobiles a été retardé d'un an au Canada en raison d'un protocole de vérification et de publication.

Actuellement, nous attendons impatiemment les nouveaux critères de protection des occupants qui permettront d'équiper les autos canadiennes d'un ballon gonflable du côté du passager. Les Canadiens pourraient être privés de ce dispositif de protection alors que les propriétaires d'automobiles américains pourront acheter des autos construites au Canada équipées d'un ballon gonflable du côté du passager. Veuillez comprendre qu'il ne s'agit pas là d'une plainte au sujet du personnel ministériel qui travaille sur ces règlements depuis plus de deux ans. Il faut beaucoup de temps pour les autorisations, le protocole et la publication.

L'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis élimine les droits de douanes des véhicules usagés nord-américains importés et élimine également d'autres obstacles qui empêchaient autrefois le commerce de véhicules de part et d'autre de la frontière canado-américaine. L'industrie des véhicules automobiles a appuyé la loi sur le libre-échange et continue d'aider sa mise en application. Nous croyons cependant fortement que les règlements canadiens sur la sécurité des véhicules automobiles ne devraient pas être atténués lorsqu'ils diffèrent en substance des règlements américains. Bien qu'il y ait une différence d'opinion sur d'autres sujets, l'exigence en ce qui a trait aux indicateurs de vitesse et aux odomètres métriques doit demeurer. Les indicateurs de vitesse sont un dispositif de sécurité. Les excès de vitesse sont les principales causes des accidents automobiles. Les signaux de contrôle de la vitesse sont indiqués en unités métriques. Les indicateurs de vitesse doivent donc être en unités métriques.

En ce qui a trait à la loi sur le libre-échange, l'embargo sur les véhicules d'occasion est levé et le magasinage transfrontalier a entraîné une augmentation considérable du nombre d'autos d'occasion importées des États-Unis. L'application non uniforme des règlements sur la sécurité à la frontière et la perception des taxes, aussi bien fédérales que provinciales, ont rendu le marché canadien de l'auto non concurrentiel. Bien qu'elles ne soient pas concernées par les modifications de cette loi, les restrictions non appliquées sur les autos d'occasion pourraient permettre au Canada de devenir le point de déversement des autos d'occasion américaines. S'il-vous-plaît reconnaissez cette situation.

La loi actuelle ne prévoit pas l'adoption progressive des règlements sur les véhicules automobiles. En ces jours où la technologie qui avance à grands pas, les fabricants ne peuvent équiper tous les modèles des nouveaux dispositifs dès la première année de leur apparition sur le marché; ces dispositifs

*[Text]*

after several years, all lines of vehicles could be accommodated.

Just a few months ago the Canadian motor vehicle industry voluntarily entered into an agreement with Transport Canada and Environment Canada to phase in, ahead of regulatory requirements, new exhaust emissions standards. This was a voluntary agreement three years ahead of mandates. The amended act would permit the minister to regulate such phase-ins.

While the MVMA is very supportive of the need for modernization of the act, we are deeply concerned over the vagueness of some of the language of the proposal that will lead to further necessary interpretation which we believe will result in broadening outside the intent of the legislation. While these aspects of the bill are far too technical for detailed discussion here, we will outline the pertinent points and offer to meet one on one with you or committee representatives to discuss the points of merit.

Briefly, there are three areas of concern. The first is with regard to notice of defect. A new criteria in determining the existence of a defect is embodied in the proposed language, "...that affects or is likely to affect the safety of any person" and replaces prior criteria, namely, "the safe operation of that vehicle".

The new language is too broad and is too likely to be misinterpreted. Conversely, the old language is specific and understood by the concerned parties to essentially parallel U.S. criteria and relates well to the internal performance standards of manufacturers with respect to safety.

The second area of concern is with regard to record keeping requirements. It appears that a new class of records will have to be maintained and produced upon request to inspectors. These records are working-level documents of quality control engineering warranty. Taken out of the intended context, they can be misleading as well as misinterpreted by persons unfamiliar with the manufacturing or engineering development processes within auto companies.

The third concern is with the new definition of standards. The proposal clearly includes the concept of property damage as a criteria to be regulated under the act which specifically is supposed to relate to the safety of the motoring public. We believe this seriously broadens the scope of this act with no justification.

*[Traduction]*

pourraient cependant être montés sur plusieurs nouveaux modèles chaque année jusqu'à ce que, après plusieurs années, toutes les lignes de véhicules en soient munies.

Il y a quelques mois à peine, l'industrie canadienne de l'automobile a convenu de son plein gré avec Transports Canada et Environnement Canada de mettre progressivement en application les exigences réglementaires des nouvelles normes sur les émissions. Il s'agissait là d'un accord volontaire trois ans avant son entrée en vigueur. La loi modifiée permettrait au Ministre de réglementer de telles adoptions progressives.

Bien que l'AMVM appuie fortement la nécessité de moderniser la loi, elle est très préoccupée par le caractère très vague du libellé de la proposition qui entraînera une interprétation nécessaire qui, nous croyons, entraînera à son tour un élargissement de l'interprétation qui s'éloignera de l'intention de la loi. Bien que ces aspects du projet de loi soient beaucoup trop techniques pour être traités en détail ici, nous soulignerons les points pertinents et nous vous offrirons de vous rencontrer un à un, vous ou les représentants du Comité, pour discuter des points de mérite.

En bref, il y a trois domaines préoccupants. Le premier concerne l'avis de défaut. Un nouveau critère pour déterminer l'existence d'un défaut est incorporé dans le libellé proposé, «...qui touche ou qui pourrait toucher la sécurité d'une personne» et remplace le critère précédent, notamment: «Le fonctionnement sécuritaire du véhicule».

Le nouveau libellé est trop large et est trop sujet à une mauvaise interprétation. Réciproquement, l'ancien libellé est précis et compris par les parties concernées comme étant essentiellement égal aux critères américains et se compare très bien aux normes de rendement internationales des fabricants en ce qui a trait à la sécurité.

Le deuxième domaine préoccupant concerne les exigences en matière de tenue de registres. Il semble qu'une nouvelle classe de registres devra être tenue et produite à la demande des inspecteurs. Ces registres sont des documents de travail de garantie technique du contrôle de la qualité. Pris hors contexte, ils peuvent porter à confusion et être mal interprétés par les personnes qui ne sont pas familières avec les procédés de fabrication ou les procédés de développement technique des compagnies automobiles.

Le troisième domaine préoccupant concerne la nouvelle définition des normes. La proposition inclut clairement le concept de dommages matériels comme étant un critère qui doit être réglementé en vertu de la loi qui est spécifiquement supposée concerner la sécurité des automobilistes. Nous croyons que cela élargit sérieusement le champ d'application de cette loi sans aucune justification.



[Text]

In conclusion, the Motor Vehicle Manufacturers' Association and its member companies strongly embrace the need for improvement of the Motor Vehicle Safety Act and the elimination of unneeded delays which result in unwieldy administrative procedure. However, we do caution about certain expansive language contained in the current draft amendments, which can be broadly interpreted, yielding empowerment beyond the intent of the act.

I repeat our offer to work with the members of this committee and with Transport Canada to develop essential language which can result in the efficient implementation of this important legislation. Again, thank you for allowing us to make this presentation.

**The Chairman:** Thank you very much.

**Senator Stanbury:** I will show my ignorance fairly early by saying something that I said the other day. I have friends who have attempted to buy a car in the United States where they could buy it \$10,000 or \$15,000 more cheaply than they could in Canada. The difficulties they have had in bringing it into Canada have made them feel that certain of these regulations are non-tariff barriers rather than safety regulations. Would you like to comment on that?

**Mr. Perkins:** For almost every vehicle that is brought in, certification by the automobile manufacturer is required to certify it to Canadian standards. There is supposed to be a list of vehicles at Customs that are automatically legal and of those that are automatically illegal to bring in. However, we are getting an expansive number of requests to certify vehicles. It turns out that most vehicles are not permitted because the daylight running lights, bumpers or belt restraint systems are not legal in Canada. We tell the customer that. They simply go to another border point and come through. In my opinion, Customs are admitting an extremely high number of vehicles.

There is also a K-22 form which allows you to use now and pay later, as North Americans are inclined to do. You can fill out a K-22 form whereby you promise that at some later time you will bring the vehicle into compliance. But there are so many of these that in my opinion they will never be enforced. Already a large number of vehicles have been brought into the country that do not meet Canadian motor vehicle safety standards, and they will never be required to.

The ultimate issue, in my opinion, is a bludgeoning of the Canadian new car market with Canada ending up as the dumping ground for Florida rental cars. Canadian citizens will be

[Traduction]

En guise de conclusion, l'Association des manufacturiers de véhicules à moteur et ses compagnies membres appuient fortement la nécessité d'améliorer la *Loi sur la sécurité des véhicules automobiles* et d'éliminer les retards indus qui entraînent des procédures administratives lourdes. Nous vous mettons cependant en garde contre un certain libellé trop large contenu dans les modifications actuellement proposées, qui peut être largement interprété, octroyant des pouvoirs qui ne sont pas dans l'intention de la loi.

Je réitère notre offre de coopérer avec les membres de ce Comité et avec Transports Canada afin de mettre au point le libellé essentiel qui assure une application efficace de cette importante loi. Je vous remercie encore de nous avoir permis de faire cette présentation.

**Le président:** Merci beaucoup.

**Le sénateur Stanbury:** Vous allez tout de suite vous apercevoir de mon ignorance lorsque je répéterai quelque chose que j'ai dit l'autre jour. De mes amis ont essayé d'acheter une auto aux États-Unis où ils pouvaient la payer 10 000 \$ ou 15 000 \$ de moins qu'au Canada. Les difficultés qu'ils ont rencontrées en ramenant le véhicule au Canada leur ont donné la sensation que certains de ces règlements s'appliquent aux barrières non tarifaires, et non aux règlements sur la sécurité. Pourriez-vous nous donner vos commentaires à ce sujet?

**M. Perkins:** Pour presque tous les véhicules qui entrent au pays, l'homologation par le fabricant doit certifier que ce véhicule est conforme aux normes canadiennes. Les douanes doivent avoir une liste des véhicules qu'il est automatiquement légal d'importer et une liste de ceux qui sont automatiquement illégaux. Nous recevons cependant un nombre sans cesse croissant de demandes pour homologuer des véhicules. Il appert que la plupart des véhicules ne sont pas autorisés à entrer au pays parce que le système de lumières de jour, les pare-chocs ou les systèmes de ceinture de sécurité ne sont pas légaux au Canada. Nous disons cela aux clients. Ils se présentent simplement à un autre point d'entrée et entrent au pays. À mon avis, les douanes admettent un nombre extrêmement élevé de véhicules.

Il y a également un formulaire K-22 qui vous permet d'utiliser votre véhicule maintenant et de le payer plus tard, comme les Nord-américains sont habitués à faire. Vous pouvez remplir un formulaire K-22 par lequel vous promettez qu'à un certain moment dans l'avenir vous rendrez le véhicule conforme aux normes canadiennes. Mais il y a tellement de ces formulaires qu'à mon avis ils ne seront jamais mis en application. Déjà un grand nombre de véhicules qui n'étaient pas conformes aux normes de sécurité canadiennes ont été importés au pays et personne ne verra à les y conformer.

La question fondamentale est à mon avis un matraquage du marché canadien des autos neuves, avec le Canada qui devient le point de chute des autos de location de la Floride. Les

[Text]

getting vehicles at a slightly cheaper price, but they will not meet the Canadian motor vehicle safety standards, and I think this is wrong.

**Senator Stanbury:** If a fully loaded Cadillac in Miami can sell for \$22,000, why does the same car cost \$52,000 in Toronto?

**Mr. Perkins:** I don't know about the numbers.

**Senator Stanbury:** I am sorry. I suppose the legitimate way to bring that question in is to ask whether the differences in our safety standards make anything like that kind of difference in the price.

**Mr. Perkins:** No they don't. It is expensive to retrofit a car. Once there is an electrical engine harness in a car, in order to take that electrical system out of a car and put a new one in to accommodate the running lights and certain other factors, it is expensive, but the original equipment is not relatively more expensive. It is minimal. We have compared the costs of new cars as they are presented to the original customer and we have found that on average the vehicles are roughly the same price or very close, within pennies. A few models, for example the least expensive cars, are a little cheaper in Canada, and the most expensive ones are a little bit more expensive in Canada. That is because of competition where you shave one model, and the more high-priced cars have a larger margin. In general they are the same price range.

**Mr. Clark:** Could I take that a little further? First of all there are analyses being completed now for a study being done by ISTC. What you have to do, of course, is take the PST, the GST, the tire tax, the battery tax, the air conditioner tax, et cetera, and if you correct for the currency exchange right now with the dollar at its present level of \$.83 and you reduce the taxes, take all the taxes out, you will find that with rare exceptions that Canadian vehicles are cheaper. It was not so in the late 80s when the dollar was at \$.89.

**Senator Stanbury:** I appreciate that I sort of snuck that question in under the guise of dealing with the cost of safety measures.

**Senator Neiman:** We had some testimony the other day to the effect that the importation of cars from the United States was creating a terrible problem for used car dealers up here. Under this legislation there will be one standard for Canadian cars and therefore for Canadian-made used cars down the line and quite a different standard for American-made cars imported into Canada. Another statement was that they were not sure that, for instance, Chrysler, would honour warranties

[Traduction]

citoyens canadiens obtiendront des véhicules légèrement meilleur marché, mais ces véhicules ne seront pas conformes aux normes de sécurité canadiennes, et je crois que cela est très mauvais.

**Le sénateur Stanbury:** Si une Cadillac tout équipée peut se vendre 22 000 \$ à Miami, pourquoi la même auto coûte-t-elle 52 000 \$ à Toronto?

**M. Perkins:** Je ne connais pas les chiffres exacts.

**Le sénateur Stanbury:** Je suis désolé. Je suppose que la bonne façon d'amener cette question est de demander si les différences entre nos normes de sécurité ont quelque chose à voir dans la différence de prix.

**M. Perkins:** Non. Rééquiper une voiture coûte cher. Une fois qu'il y a un faisceau de câbles dans le moteur d'une voiture, cela coûte cher de le retirer et d'en remettre un neuf pour qu'il soit compatible avec les feux de position et certains autres facteurs, mais l'équipement d'origine n'est relativement pas plus cher. Il est minimal. Nous avons comparé le coût des voitures neuves telles qu'elles sont présentées au départ au client et nous avons découvert qu'en moyenne les véhicules ont plus ou moins le même prix, à quelques sous près. Quelques modèles, par exemple les voitures les moins chères, sont un peu meilleur marché au Canada et les plus chères sont un tout petit peu plus chères au Canada. Cela, du fait que la concurrence vous pousse à alléger un modèle, et que les voitures à prix élevés ont une marge plus grande. En général, elles se situent dans la même gamme de prix.

**M. Clark:** Puis-je aller un peu plus loin? Tout d'abord, on procède actuellement à des analyses en vue d'une étude réalisée par ISTC. Ce qu'il faut faire évidemment, c'est prendre la TVP, la TPS, la taxe sur les pneus, la taxe sur les batteries, la taxe sur les climatiseurs, etc., et si vous tenez compte du change sur les devises avec le dollar qui est actuellement à 0,83 \$ et que vous réduisez les taxes, enlevez toutes les taxes, et vous verrez qu'à de rares exceptions près, les véhicules canadiens sont moins chers. Ce n'était pas le cas à la fin des années 1980 lorsque le dollar était à 0,89\$.

**Le sénateur Stanbury:** Je suis content d'avoir fait passer cette question sous le couvert de celle du coût des mesures de sécurité.

**Le sénateur Neiman:** D'après un témoignage que nous avons eu l'autre jour, l'importation de voitures des États-Unis crée un terrible problème ici pour les vendeurs de voitures d'occasion. Aux termes de la loi, il y aura une norme pour les voitures canadiennes, et donc finalement pour les voitures d'occasion qui ont été fabriquées au Canada, et une norme assez différente pour les voitures américaines importées au Canada. On nous a également déclaré ne pas être sûr que, par



[Text]

of imported used cars manufactured by Chrysler in the United States. What are your comments?

**Mr. Perkins:** I can speak for Chrysler. We do honour the warranties from the United States. There are some warranty registration costs to register it with the other company, Chrysler Canada. It is about \$100. It is not \$10 or \$1,000, it is about \$100. For the warranty we require that the odometers be changed to kilometres from miles so that each dealer doesn't have to make that interpretation. Once they are registered for warranty they all have kilometre odometers. Yes, we do honour the warranties across the border if they are registered.

**Senator Neiman:** Do you feel there should be some provision in this Motor Vehicle Safety Act regarding the necessity for used cars being imported to meet the same standards in Canada as Canadian cars are required to meet within a specified length of time of coming across the border?

**Mr. Perkins:** Yes.

**Senator Neiman:** That seems to be missing from the legislation.

**Mr. Perkins:** I said that in my testimony.

**Mr. Clark:** The framework is there and if regulations are developed they can be developed that way.

**Mr. Perkins:** To take that one step further, and perhaps this will confuse, but let me try: We would like harmonization of standards so that the same vehicle can be built in one plant, sent to the United States or to Canada without having to keep them separate because of all the changes. If there is reason to have different standards and different policy, and if there is a reason to have a new Canadian car that has a different safety system, then there is reason for the used car to have that same safety system when it is in Canada.

**Mr. Clark:** Either you have total harmony between the two countries or you enforce the differences no matter whether the vehicle is imported or built here.

**Mr. Perkins:** If they are real differences they should be administered differently.

**Senator Neiman:** Would you extend that concept of standardization to the emissions clauses of the proposed legislation? From what we have heard they are not the same.

**Mr. Clark:** The differences between the Canadian and U.S. motor vehicle emissions standards up to 1987 were legitimate because we worked with Environment, Energy, Mines and Resources, the government of the day in power and said—and

[Traduction]

exemple, Chrysler, honorerait les garanties sur les voitures d'occasion importées, fabriquées par Chrysler aux États-Unis. Quels sont vos commentaires à cet égard?

**M. Perkins:** Je peux parler au nom de Chrysler. Nous honorons les garanties venant des États-Unis. Il y a certains coûts d'enregistrement des garanties auprès de l'autre compagnie, Chrysler Canada. Cela coûte environ 100 \$. Pas 10 \$, ni 1 000 \$, mais environ 100 \$. Pour la garantie, nous demandons que les odomètres soient changés de milles en kilomètres de telle façon que chaque concessionnaire ne soit pas obligé de faire la conversion. Une fois enregistrés pour la garantie, tous les odomètres sont en kilomètres. Et oui, nous honorons les garanties de l'autre côté de la frontière, pour autant qu'elles soient enregistrées.

**Le sénateur Neiman:** Pensez-vous qu'il faudrait prévoir dans la Loi sur la sécurité des véhicules automobiles une disposition obligeant les voitures d'occasion importées de répondre aux mêmes normes au Canada que celles auxquelles doivent se conformer les voitures canadiennes, après une période donnée suivant leur passage de la frontière?

**M. Perkins:** Oui.

**Le sénateur Neiman:** Cela semble manquer dans la loi.

**M. Perkins:** Je l'ai dit dans mon témoignage.

**M. Clark:** L'infrastructure est là, et si les règlements sont développés, ils peuvent l'être dans ce sens.

**M. Perkins:** Pour aller encore plus loin, peut-être cela rendra-t-il les choses plus confuses, mais je vais essayer: nous aimerions une certaine harmonisation des normes de telle sorte qu'un même véhicule puisse être construit dans une usine, envoyé aux États-Unis ou au Canada, sans qu'il soit nécessaire de faire la différence en raison de tous les changements. S'il y a une raison d'avoir des normes et des politiques différentes, s'il y a une raison pour qu'une automobile canadienne neuve ait un système de sécurité différent, alors il y a toutes les raisons voulues pour que la voiture d'occasion ait ce même système de sécurité lorsqu'elle est au Canada.

**M. Clark:** Soit il y a harmonie totale entre les deux pays, soit on tient compte des différences, que le véhicule soit importé ou construit ici.

**M. Perkins:** S'il s'agit de véritables différences, elles devraient être administrées différemment.

**Le sénateur Neiman:** Étendriez-vous ce principe standardisation aux dispositions du projet de loi concernant les émissions? D'après ce que nous savons, ce ne sont pas les mêmes.

**M. Clark:** Jusqu'en 1987, les différences entre les normes canadiennes et américaines concernant les émissions provenant des voitures automobiles ont été légitimes parce que nous travaillions avec Environnement, Énergie, Mines et Res-

[Text]

keep in mind that back in the early 80s we were as much energy conscious as we were emissions conscious—"If you want an incremental amount of fuel economy capability from the vehicle fleet and you don't need to tighten up the emission standards to quite the same degree as the United States, then we will undertake to give you that additional fuel economy" and we did. In 1985, or thereabouts, when the new government came in and decided that emissions had to be tightened up, then we had no problem in going together with the U.S. one. That is where we have to go now. As we go further and further into reductions and the expense becomes more and more, and the increments smaller and smaller and more and more expensive to obtain—and this is where we are now—then we have to have commonality. It does not make sense to spread very scarce resources across two different standards unless there is an absolutely valid reason for it, and we don't see it.

The U.S. has the leading standards in the world. We think that Canadians should have the same technology that is available to them at the same time and on the same basis. I might add that the reason this bill is changed so that you can set up an incremental staged introduction over the total fleet over a few years is that we could not handle that under the previous situation. It got the Canadian government and the Canadian industry into a bit of a bind, both with trucks and light cars. Now we need to follow the U.S. where it makes sense, and most of the time it does. Where it does not we will have to do the science ourselves, the research ourselves and validate why there should be differences. But where there are not any need for differences, then we think that the best use of resources that are available right now is to harmonize these standards. That will get us away from the used car situation as well.

**Senator Neiman:** I imagine you gentlemen heard Mr. Perley's testimony earlier. Can you tell us why you entered into a memorandum of understanding with Mr. Corbeil to in fact reduce your requirements?

**Mr. Clark:** Our undertaking is to meet the U.S. requirements. If standards had been set in place or been put through the system in time, that would have been fine. It may still happen; it will probably still happen. Because we were asked not to by the government in power, we did not want to leave Canadians with less high technology and the most emissions control they could get for the period of time that it would take for our government to take action. Keep in mind that if the U.S. says they intend to ask that in the 1994 model year 40 per cent of new vehicles sold must meet the new standard, that in 1995 we would add another 40 per cent and in 1996 we would go to 100 per cent of all the vehicles of that model year that were sold, then if Canada adapted that standard and tried to

[Traduction]

sources, le pouvoir public d'alors, à qui nous avions dit—attention, à l'époque remontant au début des années 1980 nous étions mobilisés autant au sujet de l'énergie que des émissions—«Si vous voulez une aptitude progressive d'économie de carburant du parc automobile et si vous ne voulez pas resserrer les normes anti-pollution autant qu'aux États-Unis, alors nous sommes prêts à nous engager à atteindre ce degré supplémentaire d'économie», et c'est ce que nous avons fait. En 1985 ou à peu près, lorsque le nouveau gouvernement a décidé de resserrer davantage les normes, nous n'avons eu aucun problème à emboîter le pas aux États-Unis. C'est le but à atteindre. À mesure que les normes se resserrent, que le coût correspondant augmentent et que les gains se font de plus en plus minces et de plus en plus chers—et c'est là où nous en sommes—nous devons réaliser une chose: la communauté. Il est ridicule de gaspiller des ressources précieuses avec deux normes différentes, à moins qu'il n'existe une raison absolument valide, ce qui n'est pas le cas.

Les États-Unis sont le chef de file mondial. J'estime que le Canada devrait posséder la technologie dont ils disposent, en même temps qu'eux et aux mêmes conditions. J'ajoute que la raison pour laquelle le projet de loi est modifié pour que vous puissiez établir une mise en place progressive par petites étapes sur un petit nombre d'années est que nous ne pouvions le faire aux termes des dispositions précédentes. Elles ont mis le gouvernement canadien et l'industrie canadienne dans l'embarras, à l'égard tant des camions que des voitures. Nous devons suivre l'exemple des États-Unis là où cela a du bon sens, c'est-à-dire la plupart du temps. Dans le cas contraire, nous devons nous débrouiller tout seuls, faire la recherche et expliquer les différences éventuelles. S'il n'y a pas de différences, alors, pour optimiser les ressources disponibles, il faudra mettre ces normes en accord les unes avec les autres. Ce qui nous éloignera également de la situation concernant les voitures usagées.

**Le sénateur Neiman:** Vous avez peut-être entendu le témoignage de M. Perley. Pourriez-vous nous dire la raison de votre entente avec M. Corbeil dans le but d'atténuer les exigences.

**M. Clark:** Le but de cette entente a été de satisfaire aux normes américaines. Si des normes avaient été établies ou mises en place à temps, cela aurait été bien. Cela peut encore arriver; et arrivera éventuellement. Parce que le gouvernement de l'époque ne nous l'a pas demandé, nous n'avions pas voulu que le Canada dispose d'une technologie moins pointue et le maximum de limitations des émissions polluantes il peut réaliser dans le temps qu'il faut au gouvernement pour réagir. Soyez sûrs que si les États-Unis devaient annoncer que, pour l'année automobile 1994, 40 p. 100 des voitures neuves vendues devront être conformes à la nouvelle norme, que pour 1995 un même pourcentage devra l'être et que pour 1996 toutes les voitures vendues cette année-là devront l'être, et que



[Text]

follow the U.S., all we could do would be to go to the 100 per cent in 1996, leaving it entirely open for 1994 and 1995.

**Senator Neiman:** What do you mean by that? Why would you have to project it to 1996?

**Mr. Clark:** The law on the books now does not allow for a staged introduction of a new standard. It has to be 100 per cent at the time the regulation is passed. That is my understanding. That would mean you would have to reach out two years further than you need to.

**Senator Neiman:** That is our present law?

**Mr. Clark:** Yes. That is why the change is in Bill S-8.

**Senator Neiman:** Surely voluntarism is yours to accept or reject. You can start phasing that in any time you want.

**Mr. Clark:** That is what we did. We are trying to follow the U.S. standard. The U.S. requirement calls for, in 1994, a certain number of vehicles to meet the standard. The next year they will add an increment and another one the year after that. We offered Mr. Corbeil the same introduction regime even though there is no standard in Canada.

**Senator Neiman:** According to Mr. Perley's testimony all new light duty vehicles in Canada will have to meet the regulatory standard of .4 grams per mile by 1994. Will you be able to do that?

**Mr. Clark:** Yes, on the same staged introduction as regulated in the United States.

**Senator Neiman:** So you will be following.

**Mr. Clark:** Absolutely in step.

**Mr. Perkins:** Which is faster than it would have been had we not volunteered this memorandum of understanding. We are ahead of the schedule for Canada, not behind it.

**Senator Neiman:** At the moment.

**Mr. Perkins:** Yes, and the voluntary proposal will bring a certain percentage of those vehicles two years and one year ahead of the standard that was in effect in Canada. We will be ahead of the standard.

**Senator Neiman:** I am glad to hear that. The other aspect is this business of emission credit averaging. Apparently the proposed regime in this bill would be quite different from what they do in the United States. It was difficult for me to follow the explanation given by the departmental officials last week, but I can't see how you can monitor the system that is being suggested.

[Traduction]

si le Canada adoptait cette norme et emboîterait le pas aux États-Unis, tout ce que nous pourrions faire serait de rendre les voitures de l'année automobile 1996 conformes, mais pas celles des années 1994 et 1995.

**Le sénateur Neiman:** Que voulez-vous dire? Pourquoi attendre jusqu'en 1996?

**M. Clark:** La loi en vigueur n'autorise pas l'introduction progressive d'une nouvelle norme. Au moment de son entrée en vigueur, il faut que cela soit 100 p. 100. C'est ce que j'ai compris. Cela signifie qu'il faudra s'étendre deux années de plus qu'il ne faut.

**Le sénateur Neiman:** C'est ce que dit la loi en vigueur?

**M. Clark:** Oui. Cette modification se trouve dans le projet de loi S-8.

**Le sénateur Neiman:** Vous pouvez sûrement le faire à titre volontaire, en procédant à une introduction progressive quand vous le voudrez.

**M. Clark:** C'est ce que nous avons fait. Nous cherchons à emboîter le pas aux Américains. La loi américaine stipule que, pour 1994, une certaine proportion de voitures devra être conforme. L'année suivante, une proportion plus élevée devra l'être et ainsi de suite. Nous avons proposé à M. Corbeil le même procédé, bien qu'il n'existe pas de norme canadienne.

**Le sénateur Neiman:** D'après le témoignage de M. Perley, tous les utilitaires légers au Canada devront satisfaire à la norme de 0,4 grammes par mille, d'ici 1994. Serez-vous en mesure d'y répondre?

**M. Clark:** Oui, sous réserve du même procédé d'introduction progressive qu'aux États-Unis.

**Le sénateur Neiman:** Alors vous emboîterez le pas.

**M. Clark:** Absolument.

**M. Perkins:** Ce qui est plus rapide que n'aurait été le cas si nous n'avions pas signé l'entente. Au Canada, nous sommes en avance sur le calendrier, pas en retard.

**Le sénateur Neiman:** Pour le moment.

**M. Perkins:** Oui et la proposition spontanée fera qu'un certain pourcentage de ces véhicules sera de deux années et d'une année en avance sur le calendrier en vigueur au Canada. Nous serons en avance.

**Le sénateur Neiman:** J'aime vous l'entendre dire. L'autre aspect est cette affaire de «moyennage des points attribués aux émissions». Il semble que le projet de loi propose quelque chose de tout à fait différent de ce qui se fait aux États-Unis. Il m'a été difficile de comprendre les explications données la semaine dernière par les représentants du ministère, mais je ne vois pas comment vous pourrez contrôler la façon de procéder suggérée.

[Text]

**Mr. Perkins:** For you to be confused is meritorious because you understand that you are confused. One word that you are probably confused on is "averaging". In the proposal for the act one of the reasons for using averaging as a concept was to give the minister some tools to bring in some standards ahead of time, rather than the inflexible rules that he has been living with in the past. They could have given you phrases such as "memos of understanding" and "phase-ins" but this was another concept of how to get the phase-in or accelerated standards and so on. For a long time the auto industry as well as other industries have suggested that there be averaging, even over years.

There are no auto emission standards that are averaged over model years. This has been something we have also talked about, bubble concepts where you take all the emissions and trade, for example, hydro carbon emissions for NOx emissions. You keep them all in a bubble so that there is a limit to the amount of emissions. We tried to give the minister some flexibility in standards and in not having to wait for the last minute for the ultimate number. It was a good suggestion. There is nothing wrong with it because it would give him the flexibility he needs without mitigating the standards. It would allow them legally to stay with the U.S. standards. You can't bring in all the new concepts at the same time. As I pointed out, you have to have some kind of phase-in flexibility. That doesn't necessarily mean that every time you have to allow something to phase-in or to average. The concept was to try to do some good.

**Mr. Clark:** If you look at it from another point of view you can readily understand, as Mr. Perley suggested, that if someone has too much in the way of emissions and he can buy a credit from someone who has too little, then, yes, he will emit more. On the other hand, say a fellow over there doesn't have to do anything more and he has a saleable commodity, with an incentive he will get fewer emissions. If we get involved and prove that that is true, that is great.

The inference was made that our ambient air quality standards in Canada are no good. If that is the case they should be changed. We agree. So far we have not seen anything from Environment Canada or anywhere else that indicates that the standards in existence are inappropriate. If that is the case let us get on with it. We are working with what we are told are the objectives, and we are getting there. Press releases have been coming out of Environment Canada saying that Canada's air quality is getting better. A great deal needs to be done to make sure that we are not suffering in Canada any more than we have to from long range transportation of air pollutants. That is a whole other issue.

[Traduction]

**M. Perkins:** Que vous soyez mêlé vous fait honneur, car au moins vous vous en rendez compte. Le mot qui semble le plus obscur est celui de «moyennage». Dans le projet de loi, une des raisons pour laquelle nous introduisons le concept de moyennage a été de donner au ministre des outils lui permettant d'introduire certaines normes à l'avance, et d'échapper aux règlements inflexibles avec lesquels il était aux prises. Ils vous ont sorti des choses comme «entente» et «introduction progressive», mais le concept mis de l'avant visait l'introduction progressive ou anticipée des normes. L'industrie de l'automobile et d'autres industries préconisent la notion de moyennage, depuis fort longtemps.

Il n'y a aucune norme sur les émissions provenant des voitures automobiles autorisant le moyennage par année automobile. Nous en avons déjà parlé, de concepts où toutes les émissions sont considérées globalement et où il sera permis d'échanger, par exemple, des émissions d'hydrocarbures contre des émissions de NOx. Vous faites en sorte que la limite globale des émissions n'est pas dépassée. Nous avons voulu que le ministre puisse bénéficier d'une certaine latitude, au lieu d'attendre à la dernière minute pour que le pourcentage visé soit atteint. L'idée était bonne, d'autant plus qu'il pouvait agir sans porter atteinte aux normes fixées. Elle permettait aussi aux normes d'aller de pair avec celles des États-Unis. Il n'est pas possible d'avoir tout en même temps. Comme je l'ai déjà dit, il faut pouvoir y aller progressivement. Mais pas nécessairement à tout coup. L'idée était de trouver des solutions heureuses.

**M. Clark:** Si vous l'abordez sous un autre angle, vous comprendrez, comme le suggère M. Perley, que si l'entreprise générant une quantité excessive d'émissions atmosphériques polluantes peut se procurer des points en versant un montant prédéterminé à une autre entreprise qui n'en produit qu'un nombre limité, alors, effectivement, la première entreprise en produira davantage. D'un autre côté, imaginons qu'un fabricant en quelque part produise une marchandise commercialisable satisfaisant déjà aux exigences, il réduira sans doute ses émissions polluantes si des mesures incitatives sont adoptées. Si nous nous engageons et faisons la preuve que cela est vrai, nous aurons accompli quelque chose de très valable.

Certains en ont conclu que les normes régissant la qualité de l'air au Canada n'étaient pas très strictes. Si c'est le cas, ces normes doivent être changées. Nous sommes d'accord. Nous n'avons cependant rien vu, jusqu'à maintenant, dans les documents d'Environnement Canada ou d'ailleurs qui indiquent que les normes actuelles soient inadéquates. Si c'est bien le cas, modifions-les. Nous travaillons avec ce que l'on nous présente tels des objectifs et nous nous en approchons. Des communiqués de presse ou Environnement Canada ont indiqué que la qualité de l'air au Canada s'améliore. Nous avons encore énormément à faire afin d'assurer que nous ne subirons pas, au Canada, plus que notre part des conséquences



[Text]

If southwest breezes from the Ohio Valley bring pollutants up that bake over Toronto and create an ozone problem, it has little or nothing to do with vehicles in that area. I am sure Mr. Perley has seen the studies. The Ontario government suggests itself that there is very little they can do, that if they could control every source of oxides, nitrogen and hydro carbons in the province the ozone problem would be affected very little one way or the other.

**Senator Neiman:** Do you see any difficulty in Mr. Perley's proposal that this particular clause 8 be put under the Department of the Environment?

**Mr. Clark:** Not particularly. We think it is more important that there continue to be the relationship between the industry, the public, to the extent we can get it involved, and the two departments of government involved as well as the Department of Industry, Science and Technology, for that matter. A great deal of expertise has been built up within Transport Canada with regard to vehicle safety, road safety and also in emissions. Environment Canada has always been involved, not as deeply perhaps as others would like, but they have had the audit program to determine whether or not the manufacturers who state compliance on the label meet the emission standards. They audit a number of vehicles per year. The number is not great but the need to validate any more vehicles, in our opinion, is not great either. Whether it is done by Transport Canada, Public Works or by the provinces does not matter. We do believe that this field and body of expertise that Transport Canada has developed over 22 years is the one that should be used.

**Mr. Perkins:** I have to differ with my colleague on one point. We would really not rather have it handed off to the provinces.

**Mr. Clark:** Good point.

**Senator Doyle:** One sentence in your presentation caught my eye and that is that you would not want something to be understood as a complaint of the minister's staff. I think that that is exactly what it is or it would not be there. It is sort of point, point, point. These things are being held up. If it is not the minister's staff, who is holding them up? Why are we two

[Traduction]

néfastes des migrations à long terme de polluants atmosphériques. Mais c'est là une toute autre question.

Si les vents sud-ouest en provenance de la vallée de l'Ohio transportent des polluants qui se transforment, sous l'effet de la chaleur, lorsqu'ils passent au-dessus de Toronto et engendrent alors une détérioration de la couche d'ozone, cela n'a pour ainsi dire rien ou bien peu à voir avec les véhicules automobiles qui circulent dans la région. Je suis persuadé que M. Perley a lu les études à ce sujet. Le gouvernement de l'Ontario précise lui-même qu'il ne peut pas faire grand chose, que le problème de la couche d'ozone ne serait de toute façon pas résolu, même s'il pouvait contrôler toutes les sources de production d'oxydes, d'azote et d'hydrocarbures dans la province.

**Le sénateur Neiman:** Auriez-vous des objections à ce que, tout comme le propose M. Perley, la disposition 8 en particulier relève du ministère de l'Environnement?

**M. Clark:** Non, aucune objection précise. Nous estimons cependant que, dans cette affaire, il est plus important de préserver la relation établie entre l'industrie, le public en général, dans la mesure où nous parviendrons à le faire participer, et les deux ministères visés de même que le ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie. Transports Canada a cumulé une expertise considérable en ce qui concerne la sécurité des véhicules, les émissions atmosphériques polluantes et la sécurité routière. Environnement Canada a toujours travaillé dans ce domaine, peut-être pas autant que certains le souhaiteraient, et ils ont mis sur pied le programme de vérification en vue de déterminer si les fabricants qui, selon les labels émis, déclaraient leurs véhicules conformes aux normes relatives à la production d'émissions polluantes respectaient effectivement les exigences stipulées. Le ministère a vérifié un certain nombre de véhicules par année. Ce nombre n'est pas très considérable, mais l'utilité d'analyser davantage de véhicules ne l'est pas non plus, à notre avis. Il importe peu que cette vérification soit effectuée par Transports Canada, par Travaux publics Canada ou par un gouvernement provincial. Nous croyons fermement que les connaissances et l'expertise accumulées dans ce domaine, par Transports Canada, en 22 années de travail répondent mieux que toute autre aux besoins énoncés.

**M. Perkins:** Je suis du même avis que mon collègue, sauf sur un point particulier, soit le transfert de ces vérifications aux provinces.

**M. Clark:** Vous avez tout à fait raison.

**Le sénateur Doyle:** Une phrase précise de votre mémoire a retenu mon attention, soit la mention selon laquelle vous ne voudriez pas que ces observations soient interprétées comme des plaintes provenant de l'équipe rattachée au ministre. Je crois pourtant que c'est précisément ce dont il s'agit: autrement, cette remarque ne figurerait pas dans le document. C'est

[Text]

years behind when we are manufacturing these cars with the bags in Canada?

**Mr. Perkins:** It is just the time it takes for the protocol of approvals and publication and all the steps it has to go through. The minister, at this point, doesn't have any prerogatives to short-cut that protocol, to get something in that is technically already understood to be good. For example, I think the point there was passenger-side air bags.

**Senator Doyle:** Yes, it was.

**Mr. Perkins:** It is well accepted that they are a good thing. However, in order for those to be legal, they have to be, as it were, authorized by the government. In order to authorize them, they have to set performance standards which they have been working on. They cannot take, even temporarily, the U.S. performance standards and say, "Okay, if you meet it for one model year, it can go while we get our house in order." They have a specific procedure and a set of approvals which it must go through. It simply takes a lot of time.

**Senator Doyle:** Why does it take two years, do you know? You are in the business.

**Mr. Perkins:** Yes, because we follow them very closely. They go from one department to another, to one set of attorneys, to the assistant deputy minister level, then to another group of attorneys.

**Senator Doyle:** And another group of attorneys?

**Mr. Clark:** And, senator, this is not a complaint against attorneys either.

**Senator Doyle:** You have put that in there so we will be aware of it.

**Mr. Perkins:** Right.

**Senator Doyle:** And I am now aware of it. If I sit on the other side of the driver and I get zonked because nothing has been done about the safety bags, I want to know how the protocol and all those attorneys are holding it up. I think you can enlighten me more than you have, not just to say there are set procedures and you go from here to here to here. Why do you not go zip from here to here?

**Mr. Clark:** We agree with you.

**Mr. Perkins:** That is what these amendments would provide, that they could, at least on a temporary basis, institute some standards based on other governments' testing and procedures, and let them catch up. But meanwhile they would

[Traduction]

en quelque sorte un sous-entendu, un point de suspension. Si ce n'est pas l'équipe rattachée au ministre qui transmet un message, qui est-ce? Pourquoi sommes-nous en retard de deux ans lorsque nous fabriquons ces voitures avec les coussins au Canada?

**M. Perkins:** C'est juste le temps qu'il faut pour le protocole d'approbations, la publication et toutes les étapes à franchir. Le Ministre, à ce moment, n'a aucune prérogative pour court-circuiter ce protocole, pour présenter quelque chose que l'on sait déjà être techniquement bon. Par exemple, je crois que la question était celle des coussins gonflables pour le passager.

**Le sénateur Doyle:** Oui, telle était la question.

**M. Perkins:** Il est bien accepté que c'est une bonne chose. Toutefois, pour qu'ils soient légitimes, ils doivent être, comme ils l'étaient, autorisés par le gouvernement. Pour les autoriser, les représentants du gouvernement doivent établir des normes de rendement, auxquelles ils travaillent, à l'heure actuelle. Ils ne peuvent pas prendre, même temporairement, les normes de rendement des É.-U. et dire «Très bien, si vous les respectez pour un modèle, cette année, cela peut aller le temps que nous mettions de l'ordre dans tout cela». Ils ont une procédure particulière et un ensemble d'approbations par lesquelles ils doivent passer. Cela prend tout simplement beaucoup de temps.

**Le sénateur Doyle:** Pourquoi cela prend-il deux ans, le savez-vous? Vous travaillez dans ce domaine.

**M. Perkins:** Oui, parce que nous les suivons de très près. Ils passent d'un service à l'autre, d'un groupe d'avocats à un sous-ministre adjoint, à un autre groupe d'avocats.

**Le sénateur Doyle:** Et à un autre groupe d'avocats?

**M. Clark:** Et, sénateur, il ne s'agit pas d'une plainte contre les avocats non plus.

**Le sénateur Doyle:** Vous devez indiquer cela quelque part pour que nous soyons au courant.

**M. Perkins:** Bien.

**Le sénateur Doyle:** Et maintenant je suis au courant. Si je prends place à côté du chauffeur et si je suis projeté en avant parce que rien n'a été fait au sujet des coussins de sécurité, je veux savoir pourquoi le protocole et tous ces avocats en retardent l'autorisation. Je crois que vous pouvez m'éclairer plus que vous ne l'avez fait, et pas seulement pour me dire qu'il s'agit de procédures établies et que vous devez passer de l'une à l'autre, à une autre encore, sans arrêt. Pourquoi ne passez-vous pas directement d'un endroit à un autre?

**M. Clark:** Nous sommes d'accord avec vous.

**M. Perkins:** C'est ce que ces amendements apporteraient, c'est-à-dire qu'ils pourraient, au moins temporairement, instituer certaines normes fondées sur des essais et procédures d'autres gouvernements et les laisser les rattraper. Mais, dans



[Text]

provide the Canadian motoring public with that new technology.

**Senator Doyle:** They would not object, of course, if I went across the border and bought a car that had been built in Canada and was equipped with air bags and I brought it in?

**Mr. Clark:** We don't know.

**Mr. Perkins:** As long as it has the three-point belt that has the anchor in the right spot, it would be legal. Otherwise, you could not legitimately import it.

**Mr. Clark:** I mentioned these tests that you have to develop. You can set a standard, hopefully in a performance term, and tell us what you want but don't tell us how to do it. We will determine how to do it. It may be different from one company to another or whatever. The system has to be right.

In Canada, and in the United States for that matter, the seat belt anchorage points are set out in test procedures in order that you can run a test and state that you are in compliance with the standard. When that vehicle gets out onto the road and gets in a situation, you should be able to determine, because of the tests that you have run, what is going to happen in a given set of circumstances.

**Senator Doyle:** But I would assume that if a motor company is serious about developing air bags as a safety device, and if it has an operation in Canada as well as in the United States, that the company would think—at least think—of paralleling the two testing programs just as they might parallel a new tailfin for style or as a sales gimmick.

Why did we get two years behind? I have been reading about air bags since about the end of the Second World War.

**Mr. Clark:** You are right.

**Senator Doyle:** I think air bags were tested in military vehicles during the war. Why wouldn't there be work going on in the industry to assist the government, where you could say, "Come on down and test A, B, C. as we go along"? Then by the time the factory was ready to produce them, the regulations could be put into effect?

**Mr. Clark:** We agree, and it is not happening. That is why we think some of the amendments will help.

**Senator Doyle:** So you are complaining?

**Mr. Clark:** Yes, we have been working on it.

[Traduction]

l'intervalle, ils apporteraient aux Canadiens motorisés cette nouvelle technologie.

**Le sénateur Doyle:** Ils ne s'opposeraient pas, bien sûr, à ce que je traverse la frontière et que j'achète une voiture construite au Canada et munie de coussins gonflables et que je la ramène?

**M. Clark:** Nous ne le savons pas.

**M. Perkins:** Pourvu qu'elle soit munie d'une ceinture à triple loquet dont le point d'ancrage est au bon endroit, cela serait autorisé. Autrement, vous ne pourriez pas l'importer en toute légitimité.

**M. Clark:** J'ai indiqué ces essais que vous devez mettre au point. Vous pouvez établir une norme qui, nous l'espérons, sera une norme de rendement et nous dire ce que vous voulez, mais sans nous dire comment vous voulez que cela soit fait. Nous déterminerons la méthode. Elle pourrait varier d'une société à l'autre. Le système devra être exact.

À ce sujet, au Canada, et aux États-Unis, les points d'ancrage de la ceinture de sécurité sont établis au cours d'essais pour que vous puissiez faire un test et indiquer que vous respectez la norme. Lorsque ce véhicule prend la route et se trouve au milieu d'un incident, vous devriez pouvoir déterminer, à cause des essais que vous avez faits, ce qui se produira dans certaines circonstances.

**Le sénateur Doyle:** Mais je supposerais que si un fabricant de véhicules à moteur souhaite sérieusement mettre au point des coussins gonflables comme dispositif de sécurité, et s'il exploite un commerce au Canada ainsi qu'aux États-Unis, que ce fabricant penserait—pour le moins—à établir un parallèle entre les deux programmes d'essais tout comme il établirait un parallèle entre deux nouveaux ailerons, quant au style ou comme astuce de vente.

Pourquoi sommes-nous deux ans en retard? J'ai lu sur les coussins gonflables depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale.

**M. Clark:** Vous avez raison.

**Le sénateur Doyle:** Je crois que les coussins gonflables ont fait l'objet d'essais sur des véhicules militaires durant la guerre. Pourquoi l'industrie n'aidait-elle pas le gouvernement en lui indiquant ce qui suit: «Faites des essais sur A, B et C, pendant que nous procédons à nos propres travaux»? Dans ce cas, les règlements pourraient entrer en vigueur au moment où l'usine serait prête à les produire.

**M. Clark:** Nous sommes d'accord et cela ne se produit pas. C'est pourquoi nous croyons que certains des amendements seront utiles.

**Le sénateur Doyle:** Donc, vous vous plaignez?

**M. Clark:** Oui, nous y travaillons.

[Text]

**Mr. Perkins:** No, we are complaining about the act. We are not complaining about the ministry.

**Senator Doyle:** The act does not put air bags on anything, really. It may require them at some point.

**Senator Stanbury:** You don't have to complain. Senator Doyle will complain for you.

**Mr. Clark:** When we say we are not complaining about the ministry staff, we are complaining about the length of time it takes, once the ministry staff has completed its job, to get the thing out there so everyone can take a look at it, get comments back, and have a final version approved. That system is not working. We hope that Bill S-8 will improve it.

**Senator Doyle:** You are telling me that the law is an ass, something I have pondered over for some time.

**Mr. Clark:** Which voluntarism cannot overcome, sir.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Clark and Mr. Perkins, for your presentations.

**Mr. Clark:** Mr. Chairman, I will leave a couple of items of background material with your clerk in case you need them.

**The Chairman:** Thank you very much. Now, honourable senators, we will hear from two distinguished attorneys who are friends of ours, Mr. Mark Audcent and Mr. Graham Eglington, who are appearing with respect to our consideration of Bill C-67.

We had asked Mr. Audcent, who is our Assistant Law Clerk, to prepare an opinion on the constitutionality of Bill C-67. At the same time, in discussion with several members of the committee, we decided to seek assistance from outside counsel. Mr. Graham Eglington is here. Mr. Eglington is no stranger to members of the Senate. In his former life he was counsel to what we now call the scrutiny committee. In your day, Mr. Eglington, we had a longer handle for it.

Mr. Audcent, would you like to start?

**Mr. Mark Audcent, Assistant Law Clerk, The Senate:** Thank you, senators. A copy of my opinion has just been distributed to committee members.

Je m'excuse auprès des sénateurs francophones mais la version anglaise a été envoyée à la traduction et la version française n'a pas été reçue encore.

Perhaps I can quickly summarize the four conclusions to which I have come in the written opinion and then leave it up to questions.

[Traduction]

**M. Perkins:** Non, nous nous plaignons au sujet de la loi. Nous ne nous plaignons pas au sujet du Ministère.

**Le sénateur Doyle:** La loi n'installe pas de coussins gonflables sur quoi que ce soit, vraiment. À un moment donné, elle peut les exiger.

**Le sénateur Stanbury:** Vous n'avez pas à vous plaindre. Le sénateur Doyle le fera pour vous.

**M. Clark:** Quand nous disons que nous ne nous plaignons pas du personnel du Ministère, nous nous plaignons du temps qu'il faut, lorsque le personnel du Ministère a terminé son travail, pour sortir les documents afin que tous puissent les consulter, obtenir des observations et faire approuver une version finale. Cette façon de faire ne fonctionne pas. Nous espérons que le projet de loi S-8 permettra d'améliorer la situation.

**Le sénateur Doyle:** Vous me dites que la loi ne vaut rien, ce dont je me doute depuis quelque temps.

**M. Clark:** Ce que le volontarisme ne peut surmonter, monsieur.

**Le président:** Merci beaucoup, messieurs Clark et Perkins, de vos présentations.

**M. Clark:** Monsieur le président, je vais laisser quelques documents à votre greffier au cas où vous en auriez besoin.

**Le président:** Merci beaucoup. Maintenant, honorables sénateurs, nous entendrons deux distingués avocats qui sont nos amis, monsieur Mark Audcent et monsieur Graham Eglington, qui viennent témoigner au sujet de nos considérations relatives au projet de loi C-67.

Nous avons demandé à M. Audcent, qui est notre légiste adjoint, de rédiger une opinion sur la constitutionnalité du projet de loi C-67. Au même moment, après discussion avec plusieurs membres du comité, nous avons décidé de demander l'aide d'un conseiller de l'extérieur. Monsieur Graham Eglington est ici. Il est connu des membres du Sénat. Auparavant, il a été conseiller auprès de ce que nous appelons maintenant le comité d'enquête minutieuse. À cette époque, M. Eglington, nous avions plus de latitude en la matière.

M. Audcent, voudriez-vous commencer?

**Monsieur Mark Audcent, légiste adjoint du Sénat:** Merci, messieurs les sénateurs. Une copie de mon opinion a été distribuée aux membres du comité.

I must apologize to the francophone senators—the English version has been sent to translation but we haven't got the French back yet.

Peut-être pourrais-je résumer les quatre conclusions auxquelles j'en suis venu dans l'opinion écrite, puis vous laisser poser des questions.



## [Text]

In my opinion, Bill C-67 is within the competence of Parliament. As long as senators find it desirable to adopt the bill, it is within the competence of Parliament to pass it.

In the wider constitutional context in which the debate took place, including the "one person-one vote" and "representation by population" considerations, last year the Supreme Court of Canada, in the case called *Reference re: Electoral Boundaries Commission Act* [81 D.L.R. (4th) 16], looked at the guaranteed right to vote in the Canadian Constitution. They held that the right was a right to effective representation, not a right to equality of voting power, per se.

So to the extent that you are seeking better and more effective representation in the House of Commons with Bill C-67, you are advancing the purposes of the Constitution rather than impeding them.

With respect to the question of the maximum possible delay, I agree with the material that is already on record, that if Bill C-67 were passed, the operation of the *Electoral Boundaries Readjustment Act* would be suspended for a period of time but that it would automatically begin to operate again. Any further delay would require the consent of the Senate. Therefore, I do not think there is a concern with the flood-gates argument.

I could find only one criticism of Bill C-67. I would like to stress that this criticism does not go to the ability of Senate and Parliament to pass the bill. The bill is a little bald on its face in that the reason for passing Bill C-67 is not shown on its face. You needed the evidence of the witnesses to advise you of the information regarding the Lortie Commission and the fact that you wish to take into consideration the recommendations of the Lortie Commission in order to see if better rules for readjustment could be developed. That does not show on the face of Bill C-67, and so to that extent it is a little bald on its face. As I said, that does not go to the ability of Parliament to enact the bill.

**Senator Richard J. Stanbury** (*Acting Chairman*) in the Chair.

**The Acting Chairman:** Mr. Eglington, may we have your initial comments and then we will get on with our questions.

**Mr. Graham Eglington, Lawyer-Consultant:** Thank you, Mr. Chairman. I should apologize in advance to honourable senators. Ever since I was asked to appear on this bill, I have been travelling, and while I have carted the necessary papers with me I don't know that I have necessarily turned my mind to it with the élan and brevity that Mr. Audcent has brought to it. Nor am I sure that quelling quarrel-

## [Traduction]

Selon moi, le projet de loi C-67 relève de la compétence du Parlement. Pourvu que les sénateurs trouvent souhaitable d'adopter le projet de loi, il est de la compétence du Parlement de l'adopter.

Dans le contexte constitutionnel plus élargi dans lequel le débat s'est déroulé, y compris les questions de «une personne, un vote» et de la «représentation proportionnelle», l'année dernière, la Cour suprême du Canada, dans le Renvoi: Loi sur la Commission de délimitation des circonscriptions électorales [81 D.L.R. (4th) 16], a étudié le droit de vote garanti dans la Constitution canadienne. Elle a conclu que le droit en était un de représentation effective et non un droit d'égalité du pouvoir de voter, en soi.

Donc, dans la mesure où vous cherchez une représentation meilleure et plus efficace à la Chambre des Communes avec le projet de loi C-67, vous favorisez les fins de la Constitution plutôt que de les entraver.

Pour ce qui est de la question du délai maximum possible, j'approuve la documentation versée au dossier selon laquelle, si le projet de loi C-67 était adopté, l'administration de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* serait suspendue pendant un certain temps, mais reprendrait automatiquement. Tout retard supplémentaire nécessiterait l'autorisation du Sénat. Par conséquent, je ne crois pas qu'il y ait une préoccupation au sujet de l'argument tiré de l'avalanche à redouter.

Je n'ai qu'une seule critique à formuler sur le projet de loi C-67. J'aimerais souligner que la critique ne porte pas sur la capacité du Sénat et du Parlement d'adopter le projet de loi. Ce dernier est quelque peu imprécis en ce que le motif de son adoption n'est pas évident. Vous avez eu besoin des témoignages pour obtenir de l'information sur la Commission Lortie et sur le fait que vous voulez prendre en compte les recommandations de cette Commission afin de voir si de meilleures règles de révision pourraient être élaborées. Cela n'est pas évident à la lecture du projet de loi C-67 qui est donc un peu vague à ce sujet. Comme je l'ai indiqué, cela n'a rien à voir avec la capacité du Parlement d'adopter le projet de loi.

**Le sénateur Richard J. Stanbury** (*président suppléant*) occupe le fauteuil.

**Le président suppléant:** M. Eglington, pourrions-nous avoir vos observations initiales, puis nous passerons à vos questions.

**M. Graham Eglington, avocat-consultant:** Merci, monsieur le président. Je devrais, à l'avance, prier les honorables sénateurs de m'excuser. Depuis qu'on m'a demandé de me présenter devant vous au sujet de ce projet de loi, j'ai voyagé, et bien que j'aie trébuché les documents nécessaires, je ne sais pas si j'y ai consacré toute mon attention avec l'élan et la concision dont monsieur Audcent a fait preuve. Je ne suis pas cer-

*[Text]*

some canons in Toronto or polishing up speeches in south-western Ontario are necessarily the right preparation for today, but, on the other hand, contemplation of the great schism between east and west might in fact be the proper preparation for anything to do with the Canadian Constitution.

Section 51 of the Constitution, which it has been thought is in issue here, has been much amended in its time. That should not be surprising to anyone because, in part, it is one of those constitutional provisions that resembles a railway timetable. It tells you how to go about ensuring the observance of a fundamental principle that is also enshrined in the same section. That principle is one of qualified proportion of representation of the provinces in the House of Commons by population.

The section spells out a principle which is also now entrenched by section 42(1)(a) of the act of 1982 and provides the operating rules for the enforcement of that principle and empowers Parliament to legislate to effectuate both the principle and the rules. What Parliament is empowered to do has not really changed from 1867 to the present.

Originally, of course, the whole of section 51 was, in a sense, entrenched against the Parliament of Canada because it could only be amended by the Imperial Parliament. After 1949, however, the Parliament of Canada had power to amend the Constitution of Canada except as regards matters not included in those covered by section 51. From 1949 to 1982, the principle of proportionate representation of the provinces in the House of Commons lay unprotected by the Constitution.

In addressing the legal side of the constitutional questions raised by Senator Stanbury in the Chamber, I would first like to clear away what strikes me as a confusion or a telescoping of the concepts that are involved. This telescoping seems to be particularly in evidence in the brief speeches on the bill in the House of Commons.

There are two separate concepts involved. One is the proportionate representation of the provinces in the House of Commons; that is, how many seats each province will get out of a fixed total number. Then there is the further question of the boundaries of the electorates within any particular province; that is, the redistribution aspect.

Section 51 of the Constitution is concerned with the number of members of the House of Commons and the representation of the provinces in that House. It is not concerned with the distribution or redistribution of the electorates within a particular province. The number of them is fixed under section 51 in accordance with rules that have always required proportionality.

*[Traduction]*

tain, non plus, si le fait de réprimer des sujets de disputes à Toronto ou de réviser des discours dans le sud-ouest de l'Ontario constitue nécessairement la bonne préparation pour aujourd'hui, mais, par ailleurs, contempler le grand schisme entre l'Est ou l'Ouest pourrait, de fait, constituer la bonne façon de se préparer à tout ce qui touche la Constitution du Canada.

L'article 51, que l'on a estimé être en cause ici, a subi de nombreux amendements à l'époque. Cela ne devrait surprendre personne parce qu'en partie, c'est une de ces dispositions constitutionnelles qui ressemble à un horaire des chemins de fer. Il vous indique comment assurer le respect d'un principe fondamental qui est également enchâssé dans le même article. Ce principe est celui de la représentation proportionnelle exacte des provinces à la Chambre des communes par la population.

L'article énonce un principe qui, dorénavant, est également intégré à l'alinéa 42 1) a) de la loi de 1982 et offre les règles qui régissent l'application de ce principe et habilite le Parlement à légiférer pour appliquer tant le principe que les règles. Les pouvoirs du Parlement n'ont pas réellement changé de 1867 à nos jours.

À l'origine, bien sûr, l'article 51 était, d'une certaine façon, à l'abri du Parlement du Canada parce qu'il ne pouvait être modifié que par le Parlement impérial. Après 1949, cependant, le Parlement du Canada avait le pouvoir de modifier la Constitution du Canada, sauf pour ce qui n'était pas touché par l'article 51. De 1949 à 1982, le principe de la représentation proportionnelle des provinces à la Chambre des communes n'était pas protégé par la Constitution.

En abordant l'aspect juridique des questions constitutionnelles soulevées par le sénateur Stanbury en Chambre, j'aimerais préciser ce qui me semble confus ou un télescopage de concepts. Ce télescopage semble particulièrement évident dans les discours des mémoires sur le projet de loi à la Chambre des communes.

Deux concepts distincts sont en cause. L'un est la représentation proportionnelle des provinces à la Chambre des communes; c'est-à-dire, combien de sièges chaque province peut-elle obtenir sur un nombre total fixe. Ensuite, il y a la question des limites des circonscriptions électorales dans une province donnée; c'est-à-dire, l'aspect de la redistribution.

L'article 51 de la Constitution porte sur le nombre de membres de la Chambre des communes et sur la représentation des provinces dans cette Chambre. Il ne traite pas de la distribution ou de la redistribution des circonscriptions électorales dans une province donnée. Leur nombre est fixe en vertu de l'article 51, conformément aux règles qui ont toujours requis la proportionnalité.



## [Text]

But the periodic redistribution of seats within the provinces and the variances, whether they be 15 per cent or 25 per cent or whatever, and the determining of the boundaries of electorates, are not rooted in section 51. Originally it was rooted in section 40 of the *British North America Act*, long since spent, and now simply lies within the general legislative competence of Parliament.

What does section 51 of the legislation empower Parliament to do? And what trigger does it provide for the readjustment of the number of members from each province?

To answer the second question first, the trigger is the decennial census, or each decennial census, to be precise. Section 51 provides that the number of members of the House and the representation of the provinces in that House shall, on the completion of each decennial census, be readjusted.

There is an imperative that each decennial census will give rise to a readjustment of the total number of members of the Commons and the representation of each province in the House. The readjustment must be effected in accordance with rules. These rules have varied in numbers and content over the years and they have now been reduced to two, and those rules are specifically stated within section 51.

However, no precise time frame is given for the operation of the trigger mechanism. It is left to the words "on the completion of each decennial census". Clearly a readjustment does not spring forth fully matured when a census is finalized. One might have expected some time frame to be spelled out within the section, but it is not. What are spelled out are the powers of the Parliament to effect the readjustment.

The number of members in the Commons and the representation of the provinces in the House is, once the trigger is activated, to be readjusted by such authority in such manner and from such time as the Parliament from time to time provides, subject to the governing rules that have always been specified within section 51.

The words "by such authority" cover who is to do the work, who is to finalize it, and who is to authorize it.

The words "in such manner" cover how that person or those persons are to do their jobs.

The words "from such time" cover the commencement of the readjusted numbers and the readjusted representation of a province in the House of Commons. It does not refer to the timing of the doing of the work. That is a matter which must be covered by the phrase "in such manner".

Parliament has always, even between 1867 and 1949, had power to regulate the timetabling of the readjustments

## [Traduction]

Mais, la redistribution périodique des sièges dans les provinces et les différences, qu'elles soient de 15 ou de 25 p. 100 ou autres, et la détermination des limites des circonscriptions électorales ne sont pas incluses dans l'article 51. À l'origine, elles faisaient partie de l'article 40 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, en désuétude depuis longtemps, et relèvent maintenant simplement de la compétence législative générale du Parlement.

Qu'est-ce que l'article 51 de la loi habilite le Parlement à faire? Et quel déclencheur offre-t-il pour la révision du nombre de membres de chaque province?

Pour répondre à la deuxième question en premier, le déclencheur est le recensement décennal, ou le recensement de chaque décennie, pour être précis. L'article 51 stipule que le nombre de membres de la Chambre et la représentation des provinces dans cette Chambre, devraient, à la fin de chaque recensement décennal, être révisés.

Il est impératif que chaque recensement décennal donne lieu à une révision du nombre total de membres des Communes et de la représentation de chaque province à la Chambre. La révision doit être effectuée conformément aux règles établies. Elles ont varié en nombre et en contenu au fil des ans et elles sont maintenant réduites à deux et elles sont particulièrement stipulées à l'article 51.

Toutefois, aucune échéance n'est fixée pour le fonctionnement du mécanisme déclencheur. Elle est contenue dans l'expression «à la fin de chaque recensement décennal». De toute évidence, une révision ne surgit pas d'elle-même, entièrement à maturité, lorsqu'un recensement est terminé. On aurait pu s'attendre à ce qu'une échéance soit fixée dans le cadre de l'article, mais tel n'est pas le cas. Ce qui est indiqué, ce sont les pouvoirs de mise en vigueur de la révision du Parlement.

Le nombre des membres des Communes et la représentation des provinces à la Chambre, lorsque le déclencheur est actionné, doivent être révisés en fonction de la compétence, de la façon et à partir du moment que le Parlement indique, à l'occasion, conformément aux règles établies qui ont toujours été stipulées à l'article 51.

Les mots «en fonction de la compétence» indiquent qui doit faire le travail, y mettre la dernière main et l'autoriser.

Les mots «de la façon» indiquent comment la personne ou les personnes doivent faire leur travail.

Les mots «à partir du moment» indiquent le début de la révision du nombre et de la représentation d'une province à la Chambre des communes. Il ne s'agit pas de la chronologie de l'exécution du travail. C'est une question qui doit être indiquée par l'expression «de la façon».

Le Parlement a toujours eu, même entre 1867 et 1949, le pouvoir de réglementer l'échéancier des révisions requises par

*[Text]*

required by section 51, subject only to the imperative that there must be a readjustment on the completion of each decennial census.

If there is no time limit spelled out in section 51 within which, following completion of the census, the readjustment process must begin, can one be implied? In other words, is there some limit on the delay Parliament can cause between completion of a census and the commencement and completion of the readjustment operations it has prescribed? I have in mind here, of course, the sort of delay that is now being provided for in the bill. Section 51 simply uses the phrase "on the completion" and stipulates a fresh readjustment after each decennial census.

On a strictly literal construction of section 51—and literal constructions are probably not the correct ones for a constitutional provision—Parliament could provide that following each census a new readjustment would take effect 25 years after completion of the readjustment work or 25 years after completion of the census. This would create a delayed ten-year cycle in place of the roughly instant ten-year cycle that would suggest itself on a first reading of section 51. This would be done in reliance on the words "from such time" where they appear in section 51. It would, however, be a further step to say that Parliament might provide that after a particular census the readjustment should take effect after, say, 15 years from the completion date of the census.

I have come to the view that so far as the Constitution Act now stands, there is indeed a time limit on the carrying out of the readjustment work. The combination of the recurring nature of the decennial censuses embodied in the words "each decennial census" and the enshrining of the proportionate representation principle, not only in the rules in section 51 but now in section 42(1)(a) of the act of 1982, suggests some limit to the delay that can be forced upon the procedure. And I am sure that our modern courts would not be loath to imply such a limit, to declare it and possibly to enforce it. If the courts were convinced of a minimal timetable, I do not see, especially in light of the Manitoba statutes decision, that they would hesitate overmuch to see that timetable was observed. But, on the other hand, I would hazard that any such timetable that a court would enforce would be a very lenient one.

In the present situation the suspension of work provided for is not one that would prevent a readjustment finally taking place before the next decennial census, or before the general election next following the next decennial census. And I sug-

*[Traduction]*

l'article 51, sous réserve seulement de l'impératif qui veut qu'il y ait une révision à la fin de chaque recensement décennal.

Si aucune échéance n'est indiquée à l'article 51, selon laquelle, après la fin du recensement, le processus de révision doit commencer, peut-elle être implicite? En d'autres mots, y a-t-il une limite au délai que le Parlement peut laisser écouler entre la fin d'un recensement et le début et la fin d'une révision qu'il a prescrite? Je pense ici, bien sûr, à la sorte de délai qui est maintenant stipulé dans le projet de loi. L'article 51 utilise simplement l'expression «à la fin» et stipule une nouvelle révision après chaque recensement décennal.

Selon une stricte construction littérale de l'article 51—et les constructions littérales ne sont probablement pas les bonnes pour une disposition constitutionnelle—, le Parlement pourrait édicter que suivant chaque recensement, une nouvelle révision prendrait effet 25 ans après la fin des travaux de révision ou 25 ans après la fin du recensement. Cela créerait un cycle différé de dix ans au lieu du cycle à peu près instantané de dix ans que suggère une première lecture de l'article 51. Cela serait fait à partir des mots «à dater de telle époque», tels qu'ils apparaissent dans l'article 51. Cependant, dire que le Parlement pourrait prévoir qu'après un recensement donné, la révision pourrait entrer en vigueur après, disons, 15 ans de la date d'achèvement du recensement, équivaldrait à franchir un pas de plus.

J'en suis venu à considérer qu'étant donné l'état actuel de la Loi constitutionnelle, il y a, dans les faits, un délai pour la réalisation du travail de révision. La conjonction de la périodicité des recensements décennaux exprimée par les mots «chaque autre recensement décennal» et de l'enchâssement du principe de la représentation proportionnelle, non seulement dans les dispositions de l'article 51, mais aussi dans celles de l'alinéa 42(1)a) de la loi de 1982, montre qu'il y a une limite au retard qu'on peut faire subir à la procédure. Et je suis certain que nos tribunaux modernes ne répugneraient pas à reconnaître implicitement une telle limite, à déclarer qu'elle existe, et peut-être à l'appliquer. Si les tribunaux sont convaincus de l'existence d'un calendrier d'exécution minimum, je ne crois pas, particulièrement à la lumière de la décision que le Manitoba a prise sur les textes de loi, qu'ils hésiteraient beaucoup à imposer le respect du calendrier. Mais, d'un autre côté, j'oserais affirmer qu'un tribunal n'imposerait qu'un calendrier fort clément.

Dans la situation présente, la suspension prévue n'empêcherait pas, en bout de ligne, qu'une révision soit réalisée avant le prochain recensement décennal, ou avant la prochaine élection générale suivant le prochain recensement



*[Text]*

gest that those would be the most restrictive timetables that one might reasonably imply into section 51.

If one looks at the 1943 suspension effected by imperial statute before the Parliament of Canada had authority over section 51, one sees that it was not a suspension of the Canadian legislation under which the readjustment work was to be carried out, although that was its incidental effect. Rather, it took the form of a proviso that it would not be necessary to make the readjustment of the representation of the provinces in the House of Commons triggered by the 1941 census until the first session of the Parliament commencing after the cessation of hostilities between Canada and the German Reich and the Kingdom of Italy and the Empire of Japan. Since the duration of the war was unknown and unknowable, this implies there was a time limit on readjustment being made which the Parliament of Canada could not then deal with under the rubrics of "in such manner" and "from such time" as they appeared in section 51. In other words, the Parliament of Canada, under the powers given to it by section 51 at the time, could not specify a time indefinitely in the future at which the readjustment was to take place.

So notwithstanding Parliament's power to specify the time from which a readjustment was to take place, Parliament was in some way limited in its ability to halt the machinery of readjustment indefinitely once the census was completed. There was a time frame Parliament could not touch. "On completion" was not, as one might say, flexi-time. There was a limit to it.

Therefore it follows that Parliament could not indefinitely prevent a readjustment by delaying inordinately the necessary work covered by the words "in such manner" where they appear in section 51.

It is helpful to read the address to the King by the Senate and House of Commons praying for the 1943 amendment. It runs as follows:

That whereas provisions of the British North America Act require that, on the completion of each decennial census, the representation of the provinces in the House of Commons shall be readjusted;

And whereas such readjustment involves in fact the determination of the number of members to represent each province and the number of electoral divisions within each province and the delimitation of such electoral divisions;

*[Traduction]*

décennal. Et je pense qu'il s'agirait là des calendriers les plus restrictifs que l'on puisse raisonnablement considérés comme étant implicites aux termes de l'article 51.

Si on observe la suspension de 1943 qu'une loi impériale a rendu exécutoire avant que le Parlement du Canada n'exerce son autorité sur la section 51, on constate qu'il ne s'agissait pas là d'une suspension des dispositions législatives canadiennes en vertu desquelles la révision devait être menée à bien, même si c'est l'effet incident qui a été produit. Cette suspension a plutôt pris la forme d'une condition en vertu de laquelle il n'était pas nécessaire d'effectuer la révision de la représentation des provinces à la Chambre des communes déclenchée par le recensement de 1941 avant la première session du Parlement débutant après la cessation des hostilités entre le Canada et le Reich allemand, le Royaume d'Italie et l'Empire du Japon. Comme on ne connaissait pas la durée de la guerre et qu'il était impossible de la connaître, il y avait donc, de façon implicite, un délai imposé à la révision en cours dont le Parlement du Canada n'était pas en mesure de traiter en vertu des rubriques «de telle manière» et «à dater de telle époque», telles qu'elles apparaissent dans l'article 51. En d'autres mots, le Parlement du Canada, en vertu des pouvoirs que lui conférait à l'époque l'article 51, n'était pas en mesure de préciser, dans l'avenir indéfini, le moment où la révision serait effectuée.

Ainsi, nonobstant le pouvoir du Parlement de préciser la date à laquelle une révision sera effectuée, le Parlement était, d'une certaine façon, contraint dans sa capacité d'interrompre indéfiniment le mécanisme de la révision une fois le recensement terminé. Il y avait un calendrier d'exécution auquel le Parlement ne pouvait pas toucher. «Immédiatement après» ne représentait pas, comme on aurait pu le dire, un temps souple. Il y avait une limite.

Par conséquent, il s'ensuit que le Parlement ne pouvait pas prévenir indéfiniment une révision en retardant indûment l'accomplissement du travail nécessaire auquel renvoient les mots «de telle manière» contenus dans l'article 51.

Il est utile de lire l'adresse du Sénat et de la Chambre des communes au Roi en faveur de la modification de 1943. Elle se lit comme suit:

Attendu que les dispositions de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique exigent que, immédiatement après chaque recensement décennal, la représentation des provinces à la Chambre des communes fasse l'objet d'une révision;

attendu que cette révision sert à déterminer le nombre de membres représentant chacune des provinces et le nombre de divisions électorales à l'intérieur de chacune des provinces de même que la délimitation de telles divisions électorales;

## [Text]

And whereas Canada has been at war since September 10, 1939, and hostilities may continue for an indefinite period;

And whereas the census of 1941 was taken during the progress of hostilities;

And whereas the effect of enlistment in the armed forces of Canada and of employment in the production of munitions of war has been to remove large numbers of the population from their homes to serve in and with such armed forces either in other parts of Canada or overseas or to reside temporarily in other parts of Canada;

And whereas experience has shown that such readjustment may give rise to sharp differences of opinion as to the appropriate delimitation of electoral divisions, which differences it is most desirable to avoid while Canada continues at war;

And whereas in these circumstances it does not now seem desirable that readjustment of representation on the basis of the census of 1941 should have to be made during the continuation of the hostilities in which Canada is now engaged,

A humble address be presented to His Majesty the King. . .

There is certainly more than a hint from that address about the inexorability of the process of readjustment once the census results have come in. I think that this idea of the inexorability of the process is to some extent reinforced by the terms of the provisions in 1974. We have already been told some time ago by Mrs. Bloodworth, from the cabinet office, about the suspension in 1973, but it is interesting that when the system got put back on track by Chapter 12 of the statutes of 1974, 1975, 1976, even though only the latter part of the readjustment process had been suspended, in fact the whole thing was made to be done all over again right from the very beginning. Great care was taken, both to cause the whole thing to be done from the beginning and to deem that it always had been done right from the very beginning and to make it appear, as it were, that the process had never in fact been interrupted.

So in section 5 of the act of Chapter 12 we find the words "and electoral boundaries commissions shall be established and carry out their duties under the electoral boundaries readjustment act in all respects as though nothing had been done under that act and no time had elapsed following the decennial census of Canada taken in the year 1971." And there are further presumptions of that kind embodied in the statute.

On the other hand, while I have emphasized the inexorability of the process, there must be some flexibility in the words "on completion of the census" which is a common sense con-

## [Traduction]

attendu que le Canada est en guerre depuis le 10 septembre 1939 et que les hostilités peuvent se poursuivre pendant une période indéterminée;

attendu que le recensement de 1941 a été réalisé durant le cours des hostilités;

attendu que l'effet de l'enrôlement dans les forces armées du Canada et de l'emploi dans le secteur de la production de munitions de guerre a obligé de nombreuses personnes à quitter leur maison pour servir au sein des forces armées dans d'autres parties du Canada ou outre-mer ou pour s'installer temporairement dans d'autres parties du Canada;

attendu que l'expérience montre qu'une révision peut produire d'importants écarts dans l'opinion quant à la délimitation adéquate des divisions électorales, écarts qu'il est désirable au plus haut point d'éviter pendant que le Canada est en guerre;

attendu que, dans ces conditions, il ne semble pas désirable qu'une révision de la représentation sur la base du recensement de 1941 soit effectuée pendant la poursuite des hostilités dans lesquelles le Canada est présentement engagé,

Sa Majesté le Roi est humblement prié de . . .

Dans cette adresse, il y a certainement plus qu'un indice au sujet de l'inexorabilité du processus de révision, une fois que les résultats du recensement ont été reçus. Je pense que cette notion de l'inexorabilité du processus est, dans une certaine mesure, remise en application par les dispositions de 1974. Il y a quelque temps, M<sup>me</sup> Bloodworth, du Bureau du Conseil des ministres, nous a entretenus de la suspension de 1973, mais il est intéressant de constater que lorsque le système a été remis en selle par le Chapitre 12 des lois de 1974, 1975 et 1976, même si seulement la dernière partie du processus de révision avait été suspendue, dans les faits, tout le processus a dû être repris en entier, à partir du début. On a pris grand soin de faire en sorte que tout le processus soit repris depuis le début, de déclarer qu'il avait toujours été repris depuis le début et de faire comme si le processus, dans les faits, n'avait pas été interrompu.

Ainsi, dans l'article 5 de la loi du Chapitre 12, nous lisons que des commissions de délimitation des circonscriptions électorales doivent être créées et mener leurs activités aux termes de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales sur tous les plans, comme si rien n'avait été fait aux termes de cette loi et que nul temps ne s'était écoulé suivant le recensement décennal du Canada réalisé en 1971. Et la loi contient d'autres suppositions de ce genre.

Par ailleurs, même si j'ai mis l'accent sur l'inexorabilité du processus, il doit y avoir une certaine souplesse dans les mots «immédiatement après le recensement», ce qui est une conclu-



*[Text]*

clusion that anyone would come to, I think. But that conclusion is reinforced by the wording of the imperial Parliament's statute of 1946 which amended section 51 yet again. This was the amendment which was made to get the readjustments back on track after the 1943 suspension. And the wording of section 51, which was then enacted, runs:

The number of members of the House of Commons shall be 255 and the representation of the provinces therein shall forthwith, upon the coming into force of this section, and thereafter on completion of each decennial census, be readjusted by such authority in such manner and from such a time as the Parliament of Canada provides.

So we see a contrast there between the readjustment forthwith following introduction of the 1946 act and the rather lazier formulation "thereafter on completion of each decennial census".

I draw from that the conclusion that "on completion of the decennial census" does not mean instantly, immediately, and it must then be carried on without any interruption.

Having said all that, depending on how much time you have tonight, someone may be inclined to ask me to be more precise about the time delay that I have been speaking about. But I think I am saved from being precise about it, and about the permissible delay, for two reasons. First, because the delay that is provided for in this bill is not significant, though perhaps I should say relevant in the sense of destroying a reasonable decennial readjustment cycle. It will still be clearly possible to have a readjustment and to have it come into force and indeed to use it at a general election before the next decennial election.

Second, and perhaps more important, section 51 does not now lie beyond the power of the Parliament of Canada. It has not since 1949 and the Parliament has used its power over the section, both under the old section 91(1) of the BNA Act, before 1982, and under section 44 of the act of 1982 subsequently. After 1984 but before 1982 the Parliament of Canada stood in the same relationship to section 51 as the Imperial Parliament had in 1943, for instance, and could have enacted a similar suspension of the process of readjustment for whatever reason seemed compelling.

Parliament was in a position to amend section 51 by ordinary legislation. Nor was this power hedged around by any proscribed manner and form, not even the requirement that an act specify that it was one to amend the Constitution.

Section 51 could be amended expressly or by necessary intendment. In the case of the 1973 suspension, as indeed it is in the case of the present bill, the intent was to override

*[Traduction]*

sion empreinte de bon sens à laquelle, je crois, tout le monde en arriverait. Mais cette conclusion est renforcée par la formulation de la loi de 1946 du Parlement impérial, qui modifiait une fois de plus l'article 51. Il s'agissait de la modification visant à remettre les révisions en selle après la suspension de 1943. Voici la formulation de l'article 51, qui a alors été mis en vigueur:

Le nombre des membres de la Chambre des communes sera de 255 et la représentation des provinces doit immédiatement, dès l'entrée en vigueur du présent article et par la suite après chaque recensement décennal, être révisée de telle manière et à dater de telle époque que pourra le prescrire le Parlement du Canada.

On voit donc qu'il y a un contraste entre la révision qui suit immédiatement l'introduction de la loi de 1946 et la formulation quelque peu plus boiteuse que constitue «après chaque recensement décennal».

Je déduis que «après chaque recensement décennal» ne signifie pas instantanément, immédiatement, et elle doit être effectuée sans aucune interruption.

Cela dit et compte tenu du temps dont vous disposez ce soir, on pourrait me demander d'être plus précis au sujet du retard dont j'ai parlé. Mais je pense que je suis dispensé de me montrer précis à ce sujet, et au sujet du retard permissible, pour deux raisons. Premièrement, parce que le temps prescrit dans le présent projet de loi a peu de signification, même si je devrais peut-être dire qu'il est pertinent dans la mesure où il détruit un cycle raisonnable de révision décennale. Il sera toujours clairement possible de procéder à une révision et de faire en sorte qu'elle s'applique et, de fait, de l'utiliser pour une élection générale avant le recensement décennal suivant.

Deuxièmement, et fait peut-être encore plus important, l'article 51 n'excède pas le pouvoir du Parlement du Canada. Il ne le fait pas depuis 1949 et le Parlement a eu recours à l'autorité qu'il exerce sur cet article, à la fois en vertu du paragraphe 91(1) de l'AANB, avant 1982, et, par la suite, en vertu de l'article 44 de la loi de 1982. Après 1984, mais avant 1982, le Parlement du Canada se trouvait, par rapport à l'article 51, dans la même situation que le Parlement impérial en 1943, par exemple, et aurait pu édicter une suspension analogue du processus de révision pour toute raison qu'il aurait jugée de force majeure.

Le Parlement était en mesure de modifier l'article 51 au moyen d'un texte législatif ordinaire. Ce pouvoir n'était pas non plus limité de quelque manière et forme prescrites que ce soit, pas même par l'exigence voulant qu'une loi précise qu'elle vise à modifier la Constitution.

L'article 51 doit être modifié expressément ou par intention obligatoire. Dans le cas de la suspension de 1973, comme dans le cas du présent projet de loi, on souhaite passer outre

*[Text]*

whatever timetabling requirements section 51 might, on its true construction, provide. I think that is a fair statement, although Mr. Audcent may disagree with it.

Since 1982 there is a new wrinkle in the situation. While section 44 of the act of 1982 continues the post-1949 power of parliament to make laws amending the Constitution of Canada in relation, amongst other things, to the House of Commons, that power is now subject to sections 41 and 42. The words "laws relating to the House of Commons" are clearly wide enough to cover the number of members of the House and the representation of the provinces in the House, but the new limitations are quite significant.

Section 41 contains the limitation of the right of a province to a number of members in the House of Commons not less than the number of senators by which the province is entitled to be represented in 1982. And section 42 (a) enshrines the principle of proportionate representation of the provinces in the House of Commons proscribed by the Constitution of Canada.

So it is now the case that Parliament cannot, by ordinary legislation, whether expressly or by necessary intendment, interfere with the terms and requirements of section 51 in such a way as to interfere with the principle of proportionate representation of the provinces in the House of Commons. Such a measure would have to be carried by the manner and form proscribed by section 38 (1) of the act of 1982.

The question then becomes this; how great a delay in allowing the process to be triggered by a decennial census amounts to interference with the principle of proportionate representation of the provinces in the House of Commons? It is not really an answer to that question to say that a delay of one, two, three, four, five or even ten years actually has the effect of interfering with proportionate representation of the provinces. It would appear, to me at least, that there must be some persistent or flagrant delay, or elaborate or very extensive delay, provided by statute as will undermine the principle of proportionate representation expressed in the Constitution.

Is this present case such a one? In my opinion it is not. The express formula in the rules to section 51 are left in tact. The delay in applying them is not, as I have already said, significant or relevant in terms of any reasonable time frame that one might spell out, and the single instance of a delay, which varies on my calculations from approximately 14 months to 22 months, is hardly a measure that undermines the principle of proportionate representation in the House of Commons. My mathematics about the total number of months' delay may be a bit off, but I think I am more or less in the right ballpark at 14 to 22 months.

*[Traduction]*

aux exigences en matière de calendrier d'exécution que l'article 51 pourrait, selon sa véritable interprétation, prescrire. Je pense qu'il s'agit d'une affirmation juste, même si M. Audcent risque de ne pas être d'accord.

Depuis 1982, la situation présente un nouvel aspect. Tandis que l'article 44 de la loi de 1982 prolonge le pouvoir acquis par le Parlement, après 1949, de passer des lois qui modifient la Constitution du Canada en ce qui a trait, entre autres, à la Chambre des communes, ce pouvoir est maintenant assujéti aux articles 41 et 42. Les mots «lois se rapportant à la Chambre des communes» sont de toute évidence suffisamment vastes pour englober les membres de la Chambre et la représentation des provinces à la Chambre, mais les nouvelles limites sont relativement importantes.

L'article 41 contient la limitation du droit d'une province à un certain nombre de membres de la Chambre des communes, qui ne peut être inférieur à celui du nombre de sénateurs par lesquels une province est habilitée à être représentée en 1982. Et l'alinéa 42(1)a enchâsse le principe de la représentation proportionnelle des provinces à la Chambre des communes comme le prescrit la Constitution du Canada.

Il s'avère maintenant que le Parlement, en vertu d'un texte de loi ordinaire, que ce soit expressément ou par intention obligatoire, ne peut pas entraver les dispositions de l'article 51 d'une façon qui entraverait le principe de la représentation proportionnelle des provinces à la Chambre des communes. Une telle mesure pourrait être exécutée selon la manière et la forme prescrites par le paragraphe 38(1) de la loi de 1982.

La question est alors la suivante: pour représenter une entrave au principe de la représentation proportionnelle des provinces à la Chambre des communes, quelle importance un retard dans le déclenchement du processus par le biais d'un recensement décennal devrait-il avoir? On ne répond pas véritablement à la question en disant qu'un retard d'un an, de deux, trois, quatre, cinq ou même dix ans a pour effet d'entraver la représentation proportionnelle des provinces. Il semblerait, à mes yeux tout au moins, qu'il existe des retards continuels ou flagrants, ou complexes ou très prolongés, prévus par la loi, qui mineraient le principe de la représentation proportionnelle contenu dans la Constitution.

Est-ce le cas ici? À mon avis, non. La formule expresse contenue dans les dispositions de l'article 51 demeure intacte. Le retard dans leur application, comme je l'ai déjà indiqué, n'est ni significatif ni pertinent du point de vue de tout calendrier d'exécution raisonnable que quiconque pourrait établir, et la simple occurrence d'un retard, qui varie, environ, de 14 à 22 mois, ne constitue pas vraiment une mesure qui mine le principe de la représentation proportionnelle à la Chambre des communes. Mes calculs concernant le nombre total de mois de retard peuvent être un peu inexacts, mais je pense que mon estimation, soit de 14 à 22 mois, est à peu près juste.



*[Text]*

To summarize, in my opinion the bill is not a constitutional amendment but a valid provision as to the manner in which the number of members of the House of Commons and the representation of the provinces in that House shall be readjusted on completion of the 1991 decennial census. If I am wrong and the bill is a law amending the Constitution of Canada, it lies within the competence of Parliament under section 44 of the act of 1982, as a law relating to the House of Commons and not being one that relates to the principle of proportionate representation of the provinces in the House of Commons which would require the use of the manner and form proscribed by section 38 (1) of the act of 1982.

I understood when I was telephoned by the previous clerk to appear, that I was to speak generally to the bill. I do have a few comments about the propriety of the bill. The law is often very arid and dull and constitutional matters and the question of propriety are usually far more interesting, but it is also far more hazardous to get involved with. Since I do not have a particularly sure touch in this area, I shall, for once, be brief.

It is clear that a regularly readjusted representation of the provinces in the House of Commons, in accordance with well-known principles generally accepted as fair, and principally founded on population shifts, is a root principle of our present parliamentary democracy. The integrity and independence of the system employed is clearly also very important. The Constitution, for obvious reasons, concerns itself with the representation of the provinces in the House of Commons. But equally important, for most people, is the distribution and redistribution of electorates within a province and the fairness of that redistribution.

It is little wonder that section 51 requirements and the redistribution rules have come to be embodied in one act and in one procedural stream. There may be doubts as to whether mere population is the right basis for redistributing electorates within a province, and there may be debate about allowable variances over or above a quota for each electorate, but regular, systematic, fair and independent redistribution is regarded as the democratic norm. Given that, any interference with the regular cycle of readjustment and consequent redistribution is not to be enterprised upon lightly, wantonly or unadvisedly.

The address of 1943, which I read out in extenso, gives an indication of the gravity of the situation then thought to justify bringing the accustomed procedures to a shuddering halt. People well understood, not just the absorption of resources in the readjustment and redistribution effort, but also the dangers of strife and argument. The 1973-74 suspension and reactivation

*[Traduction]*

Pour résumer, à mon avis, le projet de loi ne constitue pas un amendement constitutionnel, mais une disposition valide concernant la façon dont le nombre de membres de la Chambre des communes et la représentation des provinces à la Chambre devraient être révisés après le recensement décennal de 1991. Si j'ai tort et que le projet de loi constitue une loi modifiant la Constitution du Canada, il relève de la compétence du Parlement en vertu de l'article 44 de la loi de 1982, étant donné qu'il s'agit d'une loi relative à la Chambre des communes et non d'une loi relative au principe de la représentation proportionnelle des provinces à la Chambre des communes, qui exigerait l'utilisation de la manière et de la forme prescrites par le paragraphe 38(1) de la loi de 1982.

J'ai compris, lorsque j'ai reçu un appel du greffier précédent me demandant de comparaître, que je devais parler du projet de loi en termes généraux. J'ai quelques commentaires à formuler sur la pertinence du projet de loi. Le droit est souvent très aride et ennuyeux et les questions constitutionnelles et les questions de pertinence sont généralement beaucoup plus intéressantes, mais il est également beaucoup plus risqué de s'y aventurer. Étant donné que je ne suis pas particulièrement adroit dans le domaine, je serai, pour une fois, bref.

Il est clair qu'une révision régulière de la représentation des provinces à la Chambre des communes, conformément à des principes bien connus et généralement considérés comme étant justes, et principalement fondés sur les mouvements de population, est un principe fondamental de notre démocratie parlementaire actuelle. De toute évidence, l'intégrité et l'autonomie du système utilisé sont également très importantes. La Constitution, pour des raisons évidentes, s'intéresse à la représentation des provinces à la Chambre des communes. Mais la distribution et la redistribution des électeurs à l'intérieur d'une province et l'équité de cette redistribution sont, pour la plupart des gens, également importantes.

Il n'y a rien d'étonnant à ce que les exigences de l'article 51 et les règles en matière de redistribution aient été incluses dans une loi et un type d'instance. On peut se demander s'il est bon d'utiliser la population comme base de la redistribution des électeurs à l'intérieur d'une province, et on pourrait débattre des écarts permis en plus d'un quota pour chaque électorat, mais on considère la révision régulière, systématique, juste et autonome comme la norme démocratique. Par conséquent, on ne doit pas entraver à la légère, de façon injustifiée ou imprudente, le cycle régulier de la révision et de la redistribution qui en résulte.

L'adresse de 1943, que j'ai lue en entier, donne une indication de la gravité d'une situation dont on a jugé qu'elle pouvait justifier l'arrêt subit des procédures habituelles. Les gens ont bien compris non seulement l'absorption des ressources consacrées aux efforts de révision et de redistribution, mais aussi les dangers des dissensions et des disputes. La suspen-

[Text]

of the process was done to improve the fairness of the system in light of concrete proposals which were common knowledge at the time.

Now that there is no need to justify even an amendment of the Constitution under section 44 of the act of 1982 by an address or even a preamble, minds are perhaps less concentrated on the seriousness of matters that are sometimes involved.

So in this case, whether the bill be a constitutional amendment or whether it is not, it on its face gives no clue to its motivation. One must resort to the arguments advanced by the bill's movers and defenders. Those arguments are not based on the life and death struggle of the country against monstrous enemies, nor on the divisiveness of electoral rearrangements in the current constitutional climate, not even on the imminence of improvements to the redistribution parcel of the Electoral Boundaries Readjustment Act.

What is offered is simply that a royal commission has reported with recommendations that when studied further by a parliamentary committee might lead the government of the day to bring legislation into this Parliament, or the next, which might affect either what is now provided for in section 51 of the Constitution or in the general statute law governing electoral redistribution.

How proper is it to interfere with the established rhythm of a basic part of our democratic and federal underpinnings, not because specific proposals are now to be brought forward but because proposals unknown might be brought forward and might be carried by both houses? That is a question which I will leave to honourable senators. There is always a danger that administrative convenience becomes the highest law of the state and that the compliance of both houses in carrying whatever measures some government might choose to introduce is taken for granted.

**The Chairman:** Thank you very much.

**Senator Beaudoin:** Thank you very much for those two opinions. If I have understood clearly, you both agree that it is within the power of the Parliament of Canada to enact Bill C-67. There is one thing I would like to be clear on. Of course, since 1982 the principle of representation by population is more than the convention of the Constitution. It is now enshrined in the Constitution of Canada under section 42. To amend the principle of representation by population we need a constitutional amendment by seven provinces and fifty per cent of the population.

[Traduction]

sion de 1973-1974 et la réactivation du processus ont été réalisées dans le but de rendre le système plus juste à la lumière des propositions concrètes qui, à l'époque, étaient connues de tous.

Maintenant qu'il n'est plus nécessaire de justifier même une modification de la Constitution en vertu de l'article 44 de la loi de 1982 par une adresse ou même un préambule, les esprits sont peut-être moins concentrés sur le sérieux des questions qui sont parfois mises en cause.

Alors, dans ce cas, que le projet de loi constitue ou non un amendement constitutionnel, il ne révèle rien de ce qui le motive. On doit se reporter aux arguments mis de l'avant par les promoteurs et les défenseurs du projet de loi. Ces arguments ne sont pas fondés sur des questions de vie ou de mort opposant le pays à des ennemis monstrueux, ni sur la zizanie qu'entraînent les réorganisations électorales dans le climat constitutionnel actuel, ni même sur l'imminence des améliorations à apporter à la question de la redistribution dans la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales.

Une commission royale a fait des recommandations qui, lorsqu'elles seront étudiées plus avant par un comité parlementaire, pourraient amener le gouvernement en place, ou le suivant, à présenter devant le Parlement des lois qui pourraient influencer sur ce qui est prévu dans le cadre de l'article 51 de la Constitution ou dans le droit codifié régissant la redistribution électorale.

Convient-il d'entraver le rythme établi d'une partie fondamentale de nos assises démocratiques et fédérales, non pas parce que des propositions précises sont maintenant mises de l'avant, mais bien parce que des propositions inconnues pourraient être mises de l'avant et adoptées par les deux Chambres? C'est une question à laquelle je laisserai aux sénateurs le soin de répondre. Le risque que la commodité administrative devienne la loi suprême de l'État existe; la complaisance des deux Chambres qui adoptent toutes les mesures qu'un gouvernement pourrait choisir de présenter est tenue pour acquise.

**Le président:** Merci beaucoup.

**Le sénateur Beaudoin:** Merci beaucoup de ces deux opinions. Si j'ai bien compris, vous êtes tous deux d'accord pour dire que le Parlement du Canada a le pouvoir d'adopter le projet de loi C-67. Il y a une chose sur laquelle je voudrais être clair. Bien entendu, depuis 1982, le principe de la représentation en fonction de la population est plus qu'une convention constitutionnelle. Il est maintenant enchâssé dans la Constitution du Canada à l'article 42. Pour modifier le principe de la représentation en fonction de la population, on doit procéder à un amendement constitutionnel ayant reçu l'aval de sept provinces représentant 50 p. 100 de la population.



[Text]

Obviously, at least in my opinion, this is not what Bill C-67 is aimed at. It does not want to modify or to amend the principle of presentation by population. The purpose of the bill is only to postpone the implementation of the principle of section 51 and to give effect to the last census.

You made the distinction, and I think it is right, on the mechanism of section 51. And I understand that you, Mr. Eglington, take the position that this mechanism may be amended by a federal constitutional statute under 44 of the 1982 Constitution Act. But that is not even what we are doing in this bill. We just postpone what the Parliament of Canada is doing after every census and this may be done by an ordinary statute of the Government of Canada. I just wish to know from you or Mr. Audcent if that is exactly what your testimony is about. I think it is. I agree with you.

**Mr. Eglington:** Yes. My opinion is that the present bill is simply a law relating to the manner of carrying out the readjustment under section 51 (1). I went on to say that if I am wrong, and it really is an amendment to section 51 by necessary intentment, then it is within the power of the Parliament of Canada to pass the law.

**Senator Beaudoin:** Under section 44 of the Constitution Act of 1982.

**Mr. Eglington:** Yes.

**Senator Beaudoin:** So one way or another we are on very solid constitutional ground.

**Mr. Eglington:** Yes.

**Senator Beaudoin:** Since I agree, there is no use to ask for more. I think, Mr. Audcent, your opinion is the same.

**Mr. Audcent:** That is correct, senator.

**Senator Stanbury:** Mr. Chairman, first, let me thank both of you because it has been most helpful. The comments about the constitutionality and the administrative policy concerns as well have made me feel, and I think others, that it would be wise for us to have experts such as yourselves and perhaps somebody who can comment more fully on the policy side to give us their opinions on how far a government can go and also perhaps how far it should go in making this kind of amendment in a piece of legislation, and there is the question of to what extent that is a constitutional consideration.

Mr. Audcent, do you agree with Mr. Eglington as to whether or not Bill C-67 is essentially an amendment to the Constitution?

[Traduction]

De toute évidence, à mon avis, ce n'est pas ce que vise le projet de loi C-67. Il ne veut pas modifier ou amender le principe de la représentation en fonction de la population. L'objet du projet de loi n'est que de surseoir à l'application du principe de l'article 51 et de permettre l'entrée en vigueur du dernier recensement.

Vous avez établi une distinction, et je pense qu'il est juste de le faire, quant au mécanisme de l'article 51. Et je comprends, monsieur Eglington, que vous soutenez que ce mécanisme peut être modifié par une loi constitutionnelle fédérale en vertu de l'article 44 de la Loi constitutionnelle de 1982. Ce n'est même pas ce que ce projet de loi vise à accomplir. Nous ne faisons que surseoir à ce que le Parlement du Canada fait après chaque recensement et cela peut être réalisé au moyen d'une loi ordinaire du gouvernement du Canada. J'aimerais que M. Audcent ou vous-même me disiez si c'est bien là le sens de vos témoignages. Je pense que oui. Je suis d'accord avec vous.

**M. Eglington:** Oui. Je pense que le présent projet de loi n'est qu'une loi relative à la façon dont la révision est effectuée en vertu du paragraphe 51(1). Je suis allé jusqu'à dire que si j'ai tort, et qu'il s'agit véritablement d'une modification à l'article 51 par intention obligatoire, le Parlement du Canada a tout de même le pouvoir d'adopter la loi.

**Le sénateur Beaudoin:** En vertu de l'article 44 de la Loi constitutionnelle de 1982.

**M. Eglington:** Oui.

**Le sénateur Beaudoin:** Alors, d'une façon ou d'une autre, le tout est bien fondé du point de vue constitutionnel.

**M. Eglington:** Oui.

**Le sénateur Beaudoin:** Comme je suis d'accord, il est inutile que je vous pose d'autres questions. Je pense, monsieur Audcent, que vous êtes du même avis.

**M. Audcent:** C'est juste, sénateur.

**Le sénateur Stanbury:** Monsieur le président, je vous remercie tous les deux parce que vous m'avez beaucoup aidé. En raison des commentaires formulés sur la constitutionnalité et la politique administrative, des experts comme vous et peut-être une personne qui peut formuler des observations plus approfondies sur la politique devraient nous donner leurs opinions sur la démarche que le gouvernement devrait adopter et sur la façon dont il devrait apporter ce genre de modification dans des dispositions législatives. De plus, il faudra déterminer dans quelle mesure cette question est d'ordre constitutionnel.

Monsieur Audcent, êtes-vous d'accord avec M. Eglington; c'est-à-dire est-ce que le projet de loi C-67 est essentiellement une modification de la Constitution?

[Text]

**Mr. Audcent:** I agree with the conclusion that it does not matter because whether or not it is an amendment to the Constitution, Parliament has the authority to do it and to do it in the manner that Bill C-67 does it. I tend generally to the other conclusion, to characterize it as constitutional. Let me explain. There are two schools of thought on the subject right now. One school of thought defines the Constitution of Canada as it is defined in the Constitution Act, 1982. My understanding—and I did not look it up for this particular meeting—is that although subsection 52(2) of the Constitution Act, 1982 says the Constitution of Canada includes the list of statutes it is exclusive. If it were exclusive Bill C-67 is amending a regular statute and it is not constitutional. However, if we were to take the case where the Senate went before the the Federal Court of Appeal in the Southam case and we had to figure out the relationship between section 18 of the Constitution Act, 1867 and the Parliament of Canada Act, I think in that case the courts tended to the view that, although the provisions of the Parliament of Canada Act may not be in the Constitution Act, 1867, they are constitutional in nature. We may have since 1982 a bifurcation in the question, is it constitutional. We may have to ask is it constitutional for what purpose. In other words, is it constitutional for the purpose of checking out the amendment provisions or in terms of the old British concept of what is and is not constitutional.

I come back to my original point that I did not address that issue in great detail and the reason I did not is that either possibility ended up with Parliament doing what it is doing in Bill C-67.

**Senator Stanbury:** Can it keep on doing what it is doing? In other words, what we have here is a piece of legislation which foists, whether it be the operation of the Constitution or of the specific bill, for a variable period, depending on whether an election is in process at the time of the expiry of the legislation. It is a situation where almost certainly there will be an election in possess. The timing is such that that is probably the case. When the election does come along there will not be an opportunity for further legislation for some period of time. I appreciate that a lot of this is speculative but I am trying to see how you repair it down the line. Both of you have said that the time of the effect of this legislation is limited. In fact it may not be from a practical standpoint limited very much at all because we are into constitutional questions, the possible election of the Senate and that whole reconsideration. The Lortie Commission report is there but I would not want to bet on royal commission reports being implemented by governments in Canada. It seems to me that the whole area is so completely open. The question that bothers me is can a

[Traduction]

**M. Audcent:** J'affirme également que cela n'a pas d'importance; peu importe qu'il s'agisse d'une modification de la Constitution ou d'un autre genre de modification, le Parlement a le pouvoir de le faire et ce, conformément au projet de loi C-67. Je favorise de façon générale l'autre conclusion: considérer ce sujet comme une question constitutionnelle. Permettez-moi de m'expliquer. Il existe actuellement deux écoles de pensées à ce sujet. Une école de pensées définit la Constitution du Canada en vertu de la Loi constitutionnelle de 1982. Voici ce que je comprends: même si le paragraphe 52(2) de la Loi sur la Constitution de 1982 prévoit que la Constitution du Canada comprend la liste des actes législatifs, les dispositions sont exclusives. Si tel est le cas, le projet de loi C-67 modifie un acte législatif courant, et il ne s'agit pas d'une question constitutionnelle. Cependant, si nous considérons le moment où le Sénat s'est présenté à la Cour d'appel fédérale pour l'affaire Southam et si nous établissions le rapport entre l'article 18 de la Loi constitutionnelle de 1867 et la Loi sur le Parlement du Canada, je crois que les tribunaux décideraient que, même si les dispositions de la Loi sur le Parlement du Canada pouvaient ne pas être contenues dans la Loi constitutionnelle de 1867, elles sont des questions constitutionnelles. Depuis 1982, la question est double; est-ce constitutionnel? On peut se demander s'il s'agit d'une question constitutionnelle pour quelles fins. En d'autres mots, est-ce constitutionnel en ce qui a trait au contrôle de la validité des dispositions modificatrices ou en ce qui a trait à l'ancien concept britannique des questions qui sont constitutionnelles et de celles qui ne le sont pas.

Je reviens à ce que j'ai dit auparavant. Je n'ai pas abordé cette question en détail parce que, de toute façon, le Parlement aurait fini par faire ce qu'il a fait dans le projet de loi C-67.

**Le sénateur Stanbury:** Le Parlement peut-il poursuivre ses activités? En d'autres mots, des dispositions législatives s'imposent, qu'il s'agisse de la gestion de la Constitution ou du projet de loi particulier pendant une période variable, selon qu'une élection est en cours au moment de la cessation des dispositions législatives. Il y aura certainement une élection en cours. Le choix du moment l'explique. En période d'élection, on ne pourra pas élaborer d'autres dispositions législatives pendant un certain temps. Ce ne sont que des suppositions, mais j'essaie de déterminer les mesures correctives ultérieures. Vous avez tous les deux affirmé que le délai de mise en vigueur de ces dispositions législatives est limité. D'un point de vue pratique, des limites peuvent ne pas être imposées parce que nous examinons des questions constitutionnelles et d'élection possible du Sénat. Le rapport de la Commission Lortie a été publié, mais je ne miserais pas sur l'application des recommandations des rapports de commission royale par les divers gouvernements au Canada. Tout semble tellement ouvert. Voici la question qui m'inquiète: un



[Text]

government simply by this piece of legislation, and perhaps if they have the opportunity to pass another piece of legislation in all these difficulties by a successor piece of legislation, in effect go beyond? I think Mr. Eglington has said not beyond the next decennial census or the next election after that. What is the limitation? When does it become so serious that you have to do something about it in a constitutional sense?

**Mr. Audcent:** My answer may be less satisfactory to you than those of the other witnesses. My analysis of the section leads me to conclude that it provides for an adjustment to come into effect when Parliament provides. The good news is that in two years they have to come back to you if there is to be any further delay. I am not quite sure I agree that the tabling of the next decennial census or the results of the next decennial census are an outside limit. I am not sure, for example, that Parliament could not create a 15-year cycle whereby it decided that the results of the 1991 census would come into effect in the middle of the decennial afterwards. It says, "from such time as Parliament provides". I tend to be a literalist and "from such time as Parliament provides" means "from such time as Parliament provides".

**Mr. Eglington:** I want to make clear my position because I think it is getting a little obscured. When I was discussing the time limit and I suggested that it could be the next decennial census or general election or the next ensuing, I was dealing with the question of the construction of section 51 itself. Just take section 51 as a document and assume that it was laid upon you by the great dictator and could not be changed; what time limits can you spell out from it. That was the time limit that I thought would be reasonable given a generous constitutional construction of the section. Then you come to section 44 and the limitation of section 44 in section 42. Section 44 says that it does not matter what section 51 says Parliament can amend it. However, there are two restrictions. One is section 41 which is in the present situation not relevant. The second one is that you cannot do anything which undermines, if I can use that word, the principle of the proportionate representation of the provinces in the House of Commons. So at some point delay in readjustment will be seen as an attack on the principle of proportionate representation, some delay so gross that the very basis of proportionate representation is undermined or destroyed. It is very difficult to say what that is. One can easily give you outer limits and say a bill says there shall be no readjustment for 100 years. Clearly it will be contrary to the proviso in section 42.

Bringing it back to the realms of practicality as to what happens in 14 months and what happens when there are further constitutional difficulties and so on, the only answer that I can give you is not a legal one at all. It goes to the question of propriety. If once you allow the regular cycle and rhythm to be disturbed when do you stop? Those sort of questions you

[Traduction]

gouvernement peut-il dépasser le délai d'exécution simplement au moyen de ces dispositions législatives et peut-être au moyen d'autres dispositions législatives qui remplacent les précédentes? Je crois que M. Eglington a dit que cela ne devrait pas dépasser le prochain recensement décennal ou l'élection qui suivra cette activité. Quelles sont les restrictions? Quand des mesures d'ordre constitutionnel deviennent-elles nécessaires?

**M. Audcent:** Ma réponse peut être moins satisfaisante que celles fournies par les autres témoins. Après analyse, je conclus que l'article prévoit une révision au moment où le Parlement décidera de le faire. Vous serez heureux d'apprendre que, dans deux ans, il devra vous consulter à nouveau si un autre retard s'impose. Je ne crois pas que la présentation du prochain recensement décennal ou des résultats pertinents constitue une limite externe. Je ne sais pas, par exemple, si le Parlement pourrait créer un cycle d'une durée de quinze ans dans le cadre duquel il déterminerait que les résultats du recensement de 1991 entreraient en vigueur au milieu de la décennie suivante. L'expression «lorsque le Parlement décidera de le faire» est très claire.

**M. Eglington:** Je tiens à préciser ma position parce que je crois qu'elle devient un peu ambiguë. Quand j'ai parlé du délai et quand j'ai suggéré qu'il pourrait s'agir du prochain recensement décennal ou de l'élection générale qui le suivrait, je soulevais la question de l'interprétation de l'article 51. Prenons l'article 51 comme un document et supposons qu'il vous a été imposé par le grand dictateur et qu'il ne peut être modifié; quel délai pourriez-vous justifier? J'ai fixé un délai judiciaire en raison de l'interprétation constitutionnelle généreuse de l'article. Prenons l'article 44 et ses limites imposées à l'article 42. En vertu de l'article 44, on peut ne pas tenir compte de l'article 51, le Parlement peut y apporter des modifications. Cependant, il y a deux restrictions. La première est que l'article 41 ne s'applique pas à la situation actuelle. La deuxième est que vous ne pouvez pas affaiblir, si je peux m'exprimer ainsi, le principe de la représentation proportionnelle des provinces à la Chambre des Communes. Ainsi, s'il y a des retards dans la révision, certains penseront qu'on mine ou qu'on détruit le principe de la représentation proportionnelle. Il est très difficile d'aborder cette question. On peut vous donner des limites extrêmes et vous dire qu'il n'y aura aucune révision pendant 100 ans. Cela serait contraire aux dispositions de l'article 42.

Examinons les aspects pratiques. Qu'arrivera-t-il dans 14 mois et qu'arrive-t-il lorsqu'on fait face à d'autres difficultés constitutionnelles? Je suis incapable de vous donner une réponse d'ordre juridique. Il s'agit d'une question de justification. Lorsque vous permettez qu'on touche au rythme et au cycle réguliers, quelles sont les limites? Les questions que

[Text]

raise go to the constitutional propriety of the bill rather than to the strict question of whether it is or is not within the competence of the Parliament of Canada.

**Mr. Audcent:** May I complete a thought that arises from what Mr. Eglington said. That is that in paragraph 42(1)(a) it is the principle of proportionate representation of the provinces and House of Commons, but the principle of proportionate representation of the provinces and the House of Commons prescribed by the Constitution of Canada. It is the principle already prescribed in the Constitution and that may be a limitation on that concept.

**Senator Stanbury:** I think we understand the position that you have both taken with respect to the validity of the legislation. My problem is, as I mentioned to the chairman earlier, that it was a pretty big mouthful to absorb all at once and I would like to have a look at the opinions just to see whether they go as far as I think they go. Let me turn quickly to a policy matter, the question of the purpose of the bill and why it is important to suspend the implementation of the act. Professor Mallory, who wrote back in the 1970s about the 1973-74 situation and was amazed that the constitutional question had not come up, was also concerned about the propriety of that particular one but because of the fact that it dealt with a formula that was already being considered he thought it was appropriate. This particular piece of legislation, because of the practical factors I mentioned earlier and the factors that Mr. Eglington mentioned, seems to me to be accomplishing nothing in relationship to the preservation of our democratic principles. The situation could have been left alone and the procedures could have gone on. The possibility of it costing money is something which of course none of us want or at least we do not want to waste money, but wasting or spending money is not an adequate reason for delaying a process which is part of our democratic system. Do you have any thoughts as to the purpose of the bill and why it is important that we pass it?

**Mr. Eglington:** I am not sure I am qualified to answer the direct question at the end of your series of questions. I tried to raise my comments about the propriety of the bill, the sort of dangers involved in proceeding on the basis of a whole series of "what-might-bes" and also proceeding on the assumption that Parliament in effect will pass whatever measures the Crown sees fit to send to it.

I would like to point out that in 1973 that act suspended the operation of the mechanism, not at the outset, at the beginning, not halfway through, but at the stage in the proceedings where objections to the actual electoral boundaries were filed with the Speaker of the House of Commons. That was the rule of the act at that time, that they be filed with the Speaker of the House of Commons rather than with the standing committee. It is true that when they put the system back on track they

[Traduction]

vous soulevez portent sur la justesse constitutionnelle du projet de loi; il ne s'agit pas de savoir si cela est du ressort du Parlement du Canada.

**M. Audcent:** Puis-je préciser une idée qui m'est venue en écoutant les propos de M. Eglington? À l'alinéa 42(1)a), on mentionne le principe de la représentation proportionnelle des provinces à la Chambre des communes prévu par la Constitution du Canada. Ce principe est déjà prévu dans la Constitution, et une limite pourrait être imposée à ce concept.

**Le sénateur Stanbury:** Je crois que nous comprenons la position que vous avez tous les deux adoptée en ce qui a trait à la validité des dispositions législatives. Comme je l'ai mentionné plus tôt au président, je ne sais pas si j'ai tout compris. Ainsi, j'aimerais examiner les opinions émises. Permettez-moi de parler rapidement d'une question de principe; la question de l'objet du projet de loi et la raison pour laquelle il est important d'arrêter l'application de la loi. Le professeur Mallory, qui a rédigé dans les années 70 un rapport sur la situation qui prévalait en 1973-1974 et qui était surpris que la question constitutionnelle n'avait pas été soulevée, était aussi préoccupé par la justesse de cette question parce qu'il s'agissait d'une formule déjà examinée qu'il considérait comme étant inadéquate. En raison des facteurs pratiques que j'ai mentionnés plus tôt et des facteurs que M. Eglington a soulevés, ces dispositions législatives semblent inutiles en ce qui a trait à la préservation de nos principes démocratiques. On aurait pu ignorer la situation et on aurait pu continuer d'appliquer les procédures. Nous ne voulons pas engager des dépenses et nous ne voulons pas perdre de l'argent; cependant, le fait de perdre ou de dépenser de l'argent n'est pas une raison adéquate pour retarder un processus qui fait partie de notre système démocratique. Avez-vous des idées sur l'objet du projet de loi et sur la raison pour laquelle il est important que nous l'adoptions?

**M. Eglington:** Je ne sais pas si je peux répondre adéquatement à la question directe, à la fin de votre série de questions. J'ai essayé de formuler des commentaires sur la pertinence du projet de loi et sur les dangers qui découleraient en se fondant sur une série de mesures qui pourraient être prises et en supposant que le Parlement adoptera les mesures que la Couronne juge adéquates.

En 1973, le fonctionnement du mécanisme a été suspendu non pas au début ou à mi-chemin, mais au moment où les objections relatives aux limites des circonscriptions électorales ont été formulées au président de la Chambre des communes. À ce moment-là, il fallait présenter les objections au président de la Chambre des communes plutôt qu'au comité permanent. Il est vrai que, lorsqu'on a remis le système en place, on a commencé à nouveau, et certaines procédures aux-



[Text]

ordered it all to be done again and certain deemed procedures that I alluded to were used to deem the procedure that was taken up to be taken right back to the completion of the census. It is important to bear in mind that in 1973 there had not been an attempt to stop the thing in its tracks in the beginning or even in the early stages. It did run through until the very stage of objections to the boundaries. So I wonder why it is so imperative now to stop the whole proceedings from beginning at all. That is a question which you might direct to representatives of the government.

**Senator Stanbury:** Perhaps Mr. Audcent or someone else knows whether it had progressed at all. Someone told us that it had already cost us a fair amount of money to the point that we have already reached and that the oddity of the bill in deeming itself to come into force as of April 27 and be effective as of April 27 had the effect of deeming that all the things had been done had not been done in connection with this bill. I do not seem to have that reference in front of me. Do you know Mr. Audcent? Has the process progressed to any great extent so far?

**Mr. Audcent:** I cannot answer that question.

**Senator Stanbury:** We will ask somebody else. I very much appreciate the evidence of both of you. When we have an opportunity to read over that evidence and get a better grasp on your rationale we will be able to deal with the bill. Thank you.

**Senator Joan Neiman** (*Acting Chairman*) in the Chair.

**The Acting Chairman:** If there are no other questions we thank you, gentlemen.

The committee adjourned.

[Traduction]

quelles j'ai fait allusion ont été utilisées pour établir la procédure à adopter jusqu'à la fin du recensement. Il est important de se rappeler qu'en 1973, on n'avait pas essayé d'arrêter les activités au début ou même aux premières étapes du processus. Les activités ont été entreprises jusqu'à l'étape de la formulation des objections relatives aux limites des circonscriptions électorales. Donc, je me demande pourquoi il est important d'arrêter l'ensemble du processus avant qu'il ne commence. C'est une question que vous pourriez poser aux représentants du gouvernement.

**Le sénateur Stanbury:** Monsieur Audcent ou une autre personne sait peut-être si des progrès ont été réalisés. On m'a dit que cela a déjà coûté assez d'argent, et le fait que le projet de loi devait entrer en vigueur le 27 avril et avoir force de loi à partir du 27 avril laisse supposer que toutes les mesures ont été prises au sujet du projet de loi, ce qui n'est pas le cas. Je ne semble pas avoir la référence devant moi. Qu'en pensez-vous monsieur Audcent? Quels progrès ont été réalisés jusqu'à maintenant?

**M. Audcent:** Je ne peux répondre à cette question.

**Le sénateur Stanbury:** Nous demanderons à quelqu'un d'autre. Je vous remercie tous les deux de votre documentation. Lorsque nous aurons l'occasion de lire cette documentation et de mieux comprendre vos justifications, nous serons en mesure d'examiner le projet de loi. Je vous remercie.

**Le sénateur Joan Neiman** (*président suppléant*) occupe le fauteuil.

**Le président suppléant:** S'il n'y a pas d'autres questions, nous vous remercions messieurs.

Le comité suspend ses travaux.



















*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9

---

WITNESSES—TÉMOINS

*From the Canadian Acid Precipitation Foundation and Air Watch Program:*

Mr. Michael Perley, Manager, Air Watch Program.

*From the Motor Vehicles Manufacturers' Association:*

Mr. Norm Clark, President;

Mr. Stewart Perkins, Director of Engineering, Chrysler Canada.

*From the Office of the Law Clerk and Parliamentary Counsel, The Senate:*

Mr. Mark Audcent, Assistant Law Clerk.

Mr. Graham Eglington, Lawyer-Consultant.

*De la Canadian Acid Precipitation Foundation and Air Watch Program:*

M. Michael Perley, gérant, Air Watch Program.

*De l'Association des manufacturiers de véhicules à moteur:*

M. Norm Clark, président;

M. Stewart Perkins, directeur du génie, Chrysler Canada.

*Du Bureau du légiste et conseiller parlementaire du Sénat:*

M. Mark Audcent, légiste adjoint et conseiller parlementaire;

M. Graham Eglington, avocat-conseil.



Third Session  
Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la  
trente-quatrième législature, 1991-1992

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

## Legal and Constitutional Affairs

## Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable NATHAN NURGITZ

*Président:*  
L'honorable NATHAN NURGITZ

Tuesday, June 9, 1992

Le mardi 9 juin 1992

Issue No. 22

Fascicule n° 22

First Proceedings on:

Premier fascicule concernant:

The Regulations derived from *An Act to amend the Criminal Code and the Customs Tariff in consequence thereof*. (Bill C-17, Chapter 40, 1991)

Les Règlements découlant de la *Loi modifiant le Code criminel et le Tarif des douanes en conséquence*. (Projet de Loi C-17, chapitre 40, 1991)

WITNESSES:

(see back cover)

TÉMOINS:

(voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Nathan Nurgitz, *Chairman*

The Honourable Richard J. Stanbury, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	Hastings
Berntson	Keon
Bonnell	Lewis
DeWare	*Murray, P.C.
Di Nino	(or Lynch-Staunton)
Doyle	Neiman

\*Frith (or Molgat)

\**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable Nathan Nurgitz

*Vice-président:* L'honorable Richard J. Stanbury

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Hastings
Berntson	Keon
Bonnell	Lewis
DeWare	*Murray, c.p.
Di Nino	(ou Lynch-Staunton)
Doyle	Neiman

\*Frith (ou Molgat)

\**Membres d'office*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Berntson substituted for that of the Honourable Senator Doody (June 9, 1992).

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Berntson substitué à celui de l'honorable sénateur Doody (le 9 juin 1992).

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JUNE 9, 1992  
(26)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day at 2:42 p.m., in Room 356-S, Centre Block, the Acting Chairperson, the Honourable Mable DeWare, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Berntson, Beaudoin, Bonnell, DeWare, Di Nino, Doyle, and Lewis. (7)

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* Ms. Mollie Dunsmuir, Research Officer.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:*

*From the Department of Justice:*

Mr. R. G. Mosley, Q.C., Senior General Counsel, Criminal and Family Law Policy Directorate;

Mr. Christopher D. Ram, Counsel, Criminal Law Policy Section;

Mr. Michael E. N. Zigayer, Counsel, Criminal Law Policy Section.

The Committee began consideration of the Regulations derived from *An Act to amend the Criminal Code and the Customs Tariff in consequence thereof* (Bill C-17, Chapter 40, 1991).

Mr. Zigayer made a statement and with his colleagues, answered questions.

At 3:45 p.m., the Committee adjourned until Wednesday, June 10, 1992, at 4:00 p.m.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 9 JUIN 1992  
(26)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 14 h 42, à la pièce 356-S, Édifice du Centre, sous la présidence intérimaire de l'honorable Mable DeWare.

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Berntson, Beaudoin, Bonnell, DeWare, Di Nino, Doyle et Lewis. (7)

*Aussi présente:* M<sup>me</sup> Mollie Dunsmuir, attachée de recherche, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement.

*Également présents:* Les sténographes du Sénat.

*Témoins:*

*Du ministère de la Justice:*

M. R. G. Mosley, c.r., avocat général principal, Sous-direction de la politique en matière de droit pénal et familial;

M. Christopher D. Ram, conseiller juridique, Section de la politique en matière de droit pénal;

M. Michael E. N. Zigayer, conseiller juridique, Section de la politique en matière de droit pénal.

Le Comité entreprend l'étude du règlement d'application d'une *Loi modifiant le Code criminel et le Tarif des douanes en conséquence* (projet de loi C-17, chapitre 40, 1991).

M. Zigayer fait une déclaration et lui et ses collègues répondent aux questions.

À 15 h 45, le Comité ajourne ses travaux jusqu'au mercredi 10 juin 1992 à 16 heures.

ATTESTÉ:

*Le greffier intérimaire du Comité*

Serge Pelletier

*Acting Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, June 9, 1992

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 2.40 p.m. to consider its order of reference on the regulations derived from Bill C-17 (Arms control).

**Senator Mabel M. DeWare** (*Acting Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** This afternoon we have two witnesses, Mr. Michael Zigayer and Mr. Christopher Ram, Counsel, Criminal Law Policy Section of the Department of Justice. The time of the committee was moved up and our other witness, Mr. Richard Mosley is unable to be present.

Today we are dealing with the regulations derived from Bill C-17, arms control, with which we were all involved. This is an information session and I invite the witnesses to go ahead with any statement they would like to make by way of introduction.

**Mr. Michael Zigayer, Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice:** We are very pleased to be here. The last time we were here it was as honourable senators were finishing the study of Bill C-17 and I indicated that Christopher would be working over the Christmas holidays on the drafting of the regulations. You have had them now for some time.

Many comments were made on these draft regulations before committees of the House of Commons. We cannot speculate on what, if any, changes may be made to the proposed regulations as a result, but we are certainly pleased to answer questions you have.

Perhaps I should ask first if you would like us to run through them in a general fashion, or perhaps we should deal with specific questions or concerns?

**The Chairman:** What is the wish of the committee? Should we go through them in a general fashion?

**Senator Di Nino:** Madam Chairman, perhaps we could take them section by section. There are different segments presented. We can deal with each one of them at a time, if my colleagues wish.

**Mr. Christopher Ram, Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice:** There are a total of six different regulations, two are amendments to existing regulations, four are new regulations. The four new regulations form the core of the regulations that are put forward in support of the legislative amendments. There will be other regulations, some of which have not yet been completed, but are more

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 9 juin 1992

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 14 h 40 pour étudier son ordre de renvoi sur la réglementation découlant de la Loi C-17 (contrôle des armes à feu).

**Le sénateur Mabel M. DeWare** (*président adjoint*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Cet après-midi, nous entendrons deux témoins, MM. Michael Zigayer et Christopher Ram, conseillers juridiques à la section de la politique—droit pénal du ministère de la Justice. Puisque l'heure de la séance a été devancée, notre autre témoin, M. Richard Mosley, ne peut être présent.

Nous discutons aujourd'hui de la réglementation découlant du projet de loi C-17 sur le contrôle des armes à feu auquel nous avons tous eu affaire. Comme il s'agit d'une séance d'information, j'invite les témoins à ne pas se gêner pour dire ce qu'ils veulent bien dans leur entrée en matière.

**M. Michael Zigayer, conseiller juridique, Section de la politique—droit pénal, ministère de la Justice:** Nous sommes très heureux d'être présents parmi vous. La dernière fois, c'était au moment où les sénateurs terminaient leur étude du projet de loi C-17. J'avais alors signalé que Christopher passerait le congé de Noël à rédiger les règlements. Vous les avez maintenant en main depuis quelque temps.

Les projets de règlement ont suscité bon nombre de commentaires devant les comités de la Chambre. Nous ne pouvons pas prédire quelles modifications y seront apportées, le cas échéant, à la suite de ces travaux, mais nous répondrons avec plaisir à vos questions.

Je devrais peut-être vous demander d'abord si vous préférez aborder les sujets comme ils se présentent ou plutôt vous attarder à des questions ou à des préoccupations particulières.

**Le président:** Qu'en pense le comité? Veut-il procéder au fur et à mesure?

**Le sénateur Di Nino:** Madame le président, pourquoi ne pas procéder article par article? La réglementation porte sur divers sujets. Nous pourrions les aborder un à un si mes collègues étaient d'accord.

**M. Christopher Ram, conseiller juridique, Section de la politique—droit pénal, ministère de la Justice:** Il y a en tout six règlements dont deux constituent des modifications alors que les quatre autres sont nouveaux. Ces quatre nouveaux règlements forment l'essentiel de la réglementation proposée à la suite des modifications législatives. Il y en aura d'autres, dont certains ne sont pas encore prêts, mais qui sont de nature

*[Text]*

peripheral. These were introduced as a package to specifically allow for their study by Parliament as a package because the policy is interrelated.

The four core regulations before you deal with firearms acquisition certificates; genuine gun collectors; the storage, display, handling and transport of firearms; and magazine control regulations.

The storage, display, handling and transportation regulations are made under section 116 and are supported by a new offence created under subsection 86(3) of storage not in compliance with the regulations. That partially replaces the old offensive careless storage, struck down by some courts under the Charter as not setting a high enough standard of *mens rea*. The new offence requires storage and compliance with the regulations and the specific duties are set for various firearms in various situations by the regulations.

The regulations with respect to storage set two different standards, one applicable to non-restricted firearms and the other applicable to restricted firearms. Restricted firearms are restricted weapons as defined by the Criminal Code. Handguns and short-barrelled centre-fire semi-automatic rifles are generally semi-automatic military version rifles. The standard for storage of non-restricted firearms is that they be stored unloaded, and either made inoperative by a locking device of some sort, or in a secure container room or receptacle. The owner is given a choice. The restricted weapons storage standard is slightly higher. They have to be unloaded and both in a secure container room or receptacle and immobilized by a locking device.

The regulations do not specify the design of devices. It just states that a locking device has to be a device that is secured by a key or a combination and that when applied to a firearm, it prevents the firearm from being discharged. There is some latitude for the firearm owner to choose a device that is appropriate to a particular type of firearm.

Specific standards are also set for display and transportation. Display is comparable to storage, with the exception that where a restricted weapon is displayed, it has to be secured to the structure on which it is displayed. The reason is that most restricted weapons are handguns. In a public display in a gun show, or in a similar situation, it was felt that leaving them on a table is not enough; they have to be secured to the table with a chain or something of that nature.

*[Traduction]*

plus marginale. Les règlements que voici ont été présentés comme un tout pour permettre précisément au Parlement de les étudier globalement parce que la politique les relie les uns aux autres.

Les quatre règlements principaux que vous vous apprêtez à étudier concernent les autorisations d'acquisition d'armes à feu; les véritables collectionneurs d'armes à feu; l'entreposage, la mise en montre, la manipulation et le transport d'armes à feu, ainsi que le contrôle des chargeurs.

Le règlement sur l'entreposage, la mise en montre, la manipulation et le transport est pris en vertu de l'article 116 et s'appuie sur une nouvelle infraction prévue au paragraphe 86(3) en ce qui concerne l'entreposage contraire au règlement. Celle-ci remplace en partie l'infraction pour usage négligent, dont certains tribunaux ont jugé qu'en regard de la Charte, elle ne posait pas de norme assez élevée en matière d'intention coupable. La nouvelle infraction exige un entreposage conforme au règlement, et le règlement prévoit des obligations particulières selon certaines catégories d'armes et certaines situations.

Le règlement sur l'entreposage établit deux normes différentes selon qu'il s'agit d'armes sans restrictions et d'armes à autorisation restreinte. Dans ce dernier cas, il s'agit des armes à feu à autorisation restreinte définies dans le Code criminel. Les armes de poing et les carabines semi-automatiques à canon court et à percussion centrale sont généralement des versions des fusils militaires semi-automatiques. En ce qui concerne les armes à feu sans restrictions, la norme veut qu'elles soient entreposées non chargées et qu'elles soient rendues inopérantes par un dispositif de verrouillage quelconque ou placées dans un compartiment, une pièce ou un contenant sécuritaire. Le propriétaire a le choix. Pour les armes à feu à autorisation restreinte, la norme est un peu plus rigide. Il faut les décharger, les placer dans un contenant, un compartiment ou une pièce sécuritaire et les assujettir à une structure par un dispositif de verrouillage.

Le règlement ne donne pas de précisions sur les dispositifs de verrouillage. Il prévoit simplement que celui-ci ne peut être ouvert ou déverrouillé qu'au moyen d'une clef ou d'une combinaison et que, une fois appliqué à une arme à feu, il doit empêcher le tir de cartouches. Le propriétaire d'une arme à feu dispose d'une certaine latitude pour choisir un dispositif qui convient à la nature de l'arme.

Il y a aussi des normes particulières concernant la mise en montre et le transport. Pour la mise en montre, cela se compare à l'entreposage sauf qu'une arme à autorisation restreinte doit être assujettie à la structure sur laquelle elle est mise en montre. Cela tient au fait que la plupart des armes à autorisation restreinte sont des armes de poing. Pour une mise en montre publique à l'occasion d'une compétition de tir, par exemple, on a pensé qu'il ne suffisait pas de les placer sur une



[Text]

There is a partial exception. There were many concerns raised by farmers and rural Canadians about the need to have a firearm ready for animal control purposes. Section 7 of the regulations provides that the firearm can be temporarily stored without the locking device where it is reasonably required for the control of predators or other animals. It still has to be unloaded and the ammunition still has to be separate from it, but there is a partial exemption to allow faster access in a situation where a farmer might need it for animal control purposes.

The transportation standard generally requires the firearm be transported unloaded and in a container or with a locking device. There are specific rules that apply to transportation in vehicles. There was concern about the most common means of transportation. When someone is going hunting they take the firearm out of secure storage, put it in a vehicle and drive to the place where they are going to hunt, take it out, load it and proceed to hunt. In a vehicle, the firearm simply must be secure and unloaded as long as the vehicle is attended so that when the owner of the gun is driving the vehicle he is subject only to the basic standard.

When he leaves the vehicle or when the vehicle is not attended by an adult or a person who is allowed to have that firearm under a minor's permit, the firearm must be kept in a part of the vehicle that is locked. That could be the trunk or the passenger compartment, but it has to be kept inside the vehicle and that part of the vehicle has to be locked and the firearm has to be out of sight. The purpose was the concern that firearms left in view inside a vehicle would be subject to theft.

The Firearms Acquisition Certificate Regulations implement the government's policy of cost recovery with respect to firearms acquisition certificate fees. The basic FAC fee is raised to \$50 by the regulation. I would remind you that under the legislation a person who has a firearms acquisition certificate on the date on which he applies for another one, in other words if he is replacing it at the end of its five year period, provided there is an overlap, he is only subject to half of the prescribed fee. That is not in the regulations. That is in section 106 of the statute itself.

Section 4 of the regulation prescribes the types corporations, to which a corporate FAC can be issued. Generally, these have to do with businesses that require firearms in the course of their business. Firearms businesses and people who buy, sell and repair them, have business permits and are subject to other controls. Armoured car companies use firearms.

[Traduction]

table mais qu'il fallait aussi les attacher à l'aide notamment d'une chaîne.

Il existe une exception partielle. Beaucoup d'agriculteurs et d'habitants de la campagne ont fait valoir qu'ils devaient avoir une arme à feu à portée de la main pour sévir contre les animaux. L'article 7 du règlement prévoit la possibilité d'entreposer temporairement une arme à feu sans un dispositif de verrouillage sécuritaire, pour la personne qui en a besoin de façon raisonnable pour le contrôle des prédateurs ou d'autres animaux. L'arme ne doit cependant pas être chargée et les cartouches doivent être gardées à part, mais cette exception partielle permet aux agriculteurs d'avoir rapidement accès à une arme s'ils en ont besoin pour le contrôle des animaux.

Pour le transport, la norme exige de façon générale que l'arme soit déchargée et placée dans un contenant ou verrouillée au moyen d'un dispositif. Le transport dans des véhicules fait l'objet de règles particulières. Ce moyen de transport le plus commun a suscité des préoccupations. Pour aller à la chasse, le chasseur prend son arme à l'endroit où elle est entreposée en sécurité, il la place dans son véhicule, se rend à l'endroit prévu, sort son arme, la charge et commence à chasser. Dans un véhicule, il suffit que l'arme soit déchargée et verrouillée s'il y a quelqu'un pour surveiller le véhicule, si bien qu'au volant, le propriétaire de l'arme n'est tenu de se conformer qu'à la norme de base.

Quand il quitte son véhicule et que celui-ci n'est pas sous la surveillance d'un adulte ou d'une personne qui détient un permis de mineur, l'arme doit être placée dans un compartiment verrouillé du véhicule. Il peut s'agir du coffre ou de la cabine, mais l'arme doit être à l'intérieur du véhicule, dans un compartiment verrouillé, et elle ne peut être visible. Une arme bien en vue à l'intérieur d'un véhicule risquerait d'attirer les voleurs.

Le règlement concernant les autorisations d'acquisition d'armes à feu met en oeuvre la politique gouvernementale de récupération des frais. Les frais de base de l'AAAF sont portés à 50 \$. Je vous signale qu'en vertu de la loi, la personne qui possède une autorisation d'acquisition d'arme à feu et ne fait que demander à la renouveler au bout de la période de cinq ans ne paie, pourvu que le délai ne soit pas échu, que la moitié des frais. Cette disposition ne fait pas partie du règlement. Elle figure à l'article 106 de la loi.

L'article 4 du règlement établit les catégories de personnes morales qui peuvent être titulaires d'une AAAF. De façon générale, il s'agit d'entreprises qui ont besoin d'armes à feu dans le cadre de leurs activités. Ce sont, par exemple, les personnes morales qui font le commerce d'armes à feu, qui les achètent, les vendent et les réparent; elles ont des permis

*[Text]*

This allows the corporation to acquire the firearms. Previously an individual employee had to have the FAC.

Section 5 prescribes the class of persons who can be firearms acquisition certificate references. The legislation requires that applicants for a firearms acquisition certificate must give the names of two references who have known them for at least three years.

I will not enumerate the individuals on that list. The intention in preparing the list is to provide for people who are reasonably likely to be available to people who are getting an FAC, and at the same time who are close enough to that individual to have information investigators may ask for in the course of a screening. The statute requires these people to be able to verify the information that the applicant has provided on his FAC application form.

The material in sections 6 and 7 of the regulation has to do with the certification of applicants. Under the statute, the applicant for an FAC has to pass a course or test, or be certified as competent by a firearms officer. The requirements in section 6 have to be met before the applicant can ask to be certified by a firearms officer. The criteria in section 7 have to be met before the firearms officer can certify that person competent.

The basic policy under section 7 is to set a standard that is equivalent to the standard that will be set on the course or test. The intention is not to make it easy to certify someone; it is simply to allow someone who is competent an alternative means of proving it.

The genuine gun collector regulations provide for two principal things. Under the statute, the existing provisions and the amendments provide a person has to establish he or she is a genuine gun collector in order to register a restricted weapon—a handgun or military-type firearm, as prescribed in paragraph 109(3)(d) of the Code.

Prior to the 1991 amendments, there had been no definition of that term. The amendments now include a definition. The definition provides that in order to be a genuine gun collector you must consent to the periodic inspection of the collection, and you must keep records of the firearms. The regulations set down what records must be kept. They place conditions on the inspections by police. That is the entire content of the regulations. I will not go into detail about exactly what records have to be kept.

The purpose of those provisions is to track the guns into the collection; when the inspector inspects the collection, to establish that the firearms that are there are lawfully there; and, if a firearm which is supposed to be in the collection is not there,

*[Traduction]*

d'entreprise et sont soumises à d'autres moyens de contrôle. Cela permet à une personne morale d'acquérir des armes à feu. Auparavant, les employés devaient eux-mêmes posséder une AAAF.

L'article 5 établit les catégories de personnes qui peuvent fournir des références pour l'autorisation d'acquisition d'armes à feu. La loi oblige les requérants à mentionner le nom de deux personnes qui les connaissent depuis au moins trois ans.

Je ne vais pas énumérer ces catégories. Il s'agissait, en rédigeant cette liste, d'y prévoir des personnes vraisemblablement disponibles pour ceux qui veulent obtenir une AAAF et qui, en même temps, connaissent assez bien le requérant pour fournir aux enquêteurs les renseignements dont ils pourraient avoir besoin dans le cadre de leur enquête. La loi exige des répondants qu'ils puissent affirmer que les renseignements que le requérant a donnés dans sa demande d'AAAF sont exacts.

Les articles 6 et 7 du règlement concernent l'attestation des requérants. En vertu de la loi, la personne qui demande une AAAF doit réussir un cours ou un examen ou, encore, obtenir d'un préposé aux armes à feu une attestation de compétence. Cette personne doit satisfaire aux exigences de l'article 6 avant de demander une attestation à un préposé aux armes à feu. Il faut satisfaire aux critères établis à l'article 7 pour obtenir du préposé aux armes à feu une attestation de compétence.

L'article 7 a pour but d'établir des normes équivalentes à celles du cours ou de l'examen. L'objectif n'est pas de faciliter l'attestation du requérant mais plutôt de fournir à la personne compétente un autre moyen de prouver sa compétence.

Le règlement sur les véritables collectionneurs d'armes à feu a deux objectifs. La loi, tant les dispositions existantes que les modifications apportées, prévoit qu'une personne doit établir qu'elle est un véritable collectionneur d'armes à feu afin d'enregistrer une arme à feu à autorisation restreinte—arme de poing ou arme à feu de type militaire, selon l'alinéa 109(3)d) du Code.

Avant les modifications de 1991, le terme n'était pas défini. Ces modifications nous ont fourni une définition. Ainsi, pour être un véritable collectionneur d'armes à feu, il faut consentir à ce que sa collection fasse l'objet d'une inspection périodique et conserver des dossiers sur ses armes à feu. Le règlement précise quels doivent être ces dossiers. Il prévoit aussi des conditions concernant les inspections effectuées par la police. Voilà en quoi consiste ce règlement. Je n'entrerai pas dans les détails relatifs aux dossiers qu'il faut conserver.

Ces dispositions ont pour objet de tenir compte des armes qui font partie de la collection afin de permettre à l'inspecteur, lorsqu'il effectue son travail, d'établir que les armes en question sont légales et, si une arme qui est censée faire partie de



*[Text]*

to indicate where it is, and that there is a permit to have it there. These are with respect to restricted weapons only. For restricted weapons, you must have a permit to have it in a particular place.

Only a person who has one or more restricted weapons registered for the purpose of collecting, is considered a genuine gun collector. The genuine gun collector regulations do not apply to people who do not own restricted weapons. They do not apply to people who have only restricted weapons for other purposes such as target shooting.

With respect to inspections, there are some limits on the inspection power in the statute. Further limits are provided in section 7. The collection may only be inspected between seven o'clock in the morning and nine o'clock at night local time, unless the collector and inspector agree to another time. The intention in providing for evening hours was the assumption that many collectors will be unavailable during the day and they will want to be present when the collection is inspected. That provision allows for some evening inspections.

The police are required to give reasonable notice in advance as to when the inspection will take place.

Subsection 7(3) elaborates slightly on the limit that is in the statute. The police can only inspect the part of the collector's premises that has the collection or the records in it. If the gun collection and the records are kept in a single secure area in the basement, quite frequently the case with large collections, only that part of the house may be inspected.

The cartridge magazine control regulations set the capacity limits on cartridge magazines that were proposed by the minister when Bill C-80, which contained the original amendment proposals, was tabled in Parliament in June of 1990.

The limits as proposed that are set are five shots for centre fire semi-automatic rifles and shotguns and other non-handguns, and 10 shots for all handguns. Then, there are a couple of exceptions that are set down in subsection 3(2). Rim fire rifle magazines are exempted. The magazine for the Lee Enfield rifle, which would otherwise have been caught, is also exempted.

Paragraphs (c) and (d) of subsection 3(1) deal with cartridge magazines that can be used in both rifles and handguns. It was necessary to make special provision for those. If you have a magazine that is usable in a commonly available rifle and a

*[Traduction]*

la collection ne se trouve pas sur place, d'indiquer l'endroit où elle est et l'existence d'un permis à cet égard. Cette exigence ne concerne que les armes à autorisation restreinte. Pour ces dernières, il faut un permis pour les placer à un certain endroit.

Seule la personne qui possède une ou plusieurs armes à autorisation restreinte enregistrées à des fins de collection est tenue pour un véritable collectionneur d'armes à feu. Le règlement sur les véritables collectionneurs d'armes à feu ne s'applique pas aux personnes qui ne possèdent pas d'armes à autorisation restreinte. Il ne s'applique pas aux propriétaires d'une arme à autorisation restreinte destinée à d'autres fins, notamment le tir à la cible.

En ce qui concerne les inspections, la loi pose certaines contraintes au pouvoir d'effectuer des inspections. L'article 7 en prévoit d'autres. L'inspection ne peut se faire qu'entre 7 heures et 21 heures, heure locale, à moins que le collectionneur et l'inspecteur ne s'entendent sur une autre heure. La possibilité d'effectuer une inspection en soirée découle de l'hypothèse que bon nombre de collectionneurs ne seraient pas disponibles durant le jour mais voudraient être présents lorsque leur collection se fait inspecter. Par conséquent, l'inspection peut avoir lieu le soir.

Les policiers sont tenus de donner un avis préalable raisonnable du moment de l'inspection.

Le paragraphe 7(3) précise quelque peu les limites prévues dans la loi. L'inspecteur doit s'en tenir aux parties des lieux où le collectionneur garde sa collection et ses dossiers. Si la collection d'armes à feu et les dossiers se trouvent dans un seul lieu sécuritaire, au sous-sol, comme cela se produit très souvent pour les collections importantes, seule cette partie de la maison doit être inspectée.

Le règlement sur le contrôle des chargeurs fixe la capacité de ces derniers selon les propositions que la ministre avait présentées lorsque le projet de loi C-80, qui renfermait les propositions initiales, a été déposé au Parlement au mois de juin 1990.

Les limites ainsi établies, telles que proposées, consistent en une capacité de cinq cartouches pour les fusils et les carabines semi-automatiques à percussion centrale et pour les autres armes qui ne sont pas de poing, et de dix cartouches pour toutes les armes de poing. Quelques exceptions sont prévues au paragraphe 3(2). Les chargeurs conçus pour une arme à feu munie de chambres pour cartouches à percussion annulaire sont exclus. Il en va de même pour le chargeur du fusil appelé Lee Enfield.

Les alinéas c) et d) du paragraphe 3(1) concernent les chargeurs qui peuvent servir tant dans une carabine qu'une arme de poing. Des dispositions particulières s'imposaient à cet égard. Quand un chargeur peut servir aussi bien dans une

*[Text]*

commonly available handgun, the higher limit applies. There are a number of rifles out there that use handgun magazines. To subject them to the five-shot limit would have limited the handguns as well. The owner can have the higher limit and not the lower in that situation.

Subsection 3(3) provides a basic conversion standard. It is necessary to allow the individuals who have large capacity magazines to convert them in order to reduce capacities because, in some cases, they will not be able to obtain a replacement magazine that complies with the limits. There are a great many different firearms and magazines out there. In most cases you cannot use the firearm unless you have a magazine that fits. There is a basic conversion standard. The method of conversion are left to the owner. Provided they cannot be easily removed, it satisfies the regulation.

Section 4 requires someone authorized as a shooting competitor to possess over-capacity magazines, has to keep them in the same secure storage facilities as the gun.

Those are the four key regulations. The other two deal with prohibited weapons businesses. The principal change there is that people who require partly modified, fully automatic firearms for motion picture production, are added to the list of corporations that can be allowed to have these things. The change to the restricted weapons and firearms control regulations corresponds to one of the record-keeping requirements in the gun collector regulations.

The people in the provinces who do the business inspections now have had difficulties in the past with people who are collecting guns and also have a business. The two regulations, the gun collector regulations for record keeping and the amendments to the business records regulation, require the records and guns to be kept separately. This is so that the inspector can go in when he is doing an inspection and know which guns are in the collection and which ones are listed as inventory because different standards apply to them.

**Mr. Zigayer:** I will add one thing to what Chris said. In the final regulation he was describing, the prohibited weapon control regulations, these regulations are based on a piece of legislation that also went through in 1991. I refer to Bill C-6 which was to permit the manufacture and export of wholly automatic firearms to countries on a control list established by External Affairs. As Chris said, we have amended this to permit the possession of these types of weapons domestically in

*[Traduction]*

carabine qu'une arme de poing facilement disponibles, c'est la limite la plus élevée qui s'applique. Certaines carabines fonctionnent avec un chargeur d'arme de poing. Le fait de les assujettir à la limite de cinq cartouches aurait aussi limité les armes de poing. Dans ce cas, leur propriétaire peut jouir de la limite la plus élevée et non la plus basse.

Le paragraphe 3(3) fournit une norme de base pour la conversion. Il faut permettre aux personnes qui ont des chargeurs à grande capacité de les convertir pour en réduire la capacité car, dans certains cas, ils ne pourront pas trouver de chargeur de remplacement qui respecte les limites. Les catégories d'armes à feu et de chargeurs sont très nombreuses. La plupart du temps, on ne peut utiliser une arme à feu sans un chargeur conçu pour la servir. Il y a donc une norme de base pour la conversion. Les modes de conversion sont laissés à la discrétion du propriétaire. Pourvu que le chargeur ne puisse s'enlever facilement, le règlement est respecté.

L'article 4 oblige toute personne autorisée à posséder un chargeur grande capacité en vue de participer à une compétition de tir, à l'entreposer dans le même endroit sécuritaire que sa carabine.

Voilà pour les quatre règlements. Les deux autres concernent les entreprises ayant affaire à des armes prohibées. La principale modification tient au fait que les personnes qui ont besoin d'armes à feu entièrement automatiques et partiellement modifiées à des fins cinématographiques sont ajoutées à la liste des personnes morales qui peuvent en posséder. La modification apportée au règlement sur les armes à autorisation restreinte et le contrôle des armes à feu correspond à l'une des exigences relatives aux dossiers, prévues dans le règlement sur les véritables collectionneurs d'armes à feu.

Dans les provinces, les personnes chargées d'effectuer les inspections dans les entreprises ont eu des difficultés par le passé avec les collectionneurs d'armes à feu qui ont aussi une entreprise. En vertu des deux règlements, celui qui concerne les collectionneurs, en matière de dossiers, ainsi que les modifications apportées au règlement sur les dossiers des entreprises, les dossiers et les armes doivent être entreposés séparément. De cette façon, les inspecteurs sauront quelles armes font partie de la collection et lesquelles figurent dans les stocks, puisque les deux catégories font l'objet de normes différentes.

**M. Zigayer:** J'ai quelque chose à ajouter à ce que Chris vient de dire. Le dernier règlement dont il a parlé, celui sur le contrôle des armes prohibées, découle d'une loi qui a aussi été adoptée en 1991. Il s'agit du projet de loi C-6 tendant à permettre la fabrication et l'exportation d'armes entièrement automatiques à l'intention de pays faisant partie d'une liste de contrôle établie par les Affaires extérieures. Comme Chris le disait, nous avons modifié cela pour permettre aux sociétés



[Text]

Canada by companies that supply these types of firearms to the movie industry or to theatre.

We also—and this is a slight oversight—would now permit the manufacture of ammunition for export to the same countries to which we would allow the export of the firearms. It is a response to a specific request by an industry in Canada and subject to the same strict controls that were established earlier.

**Senator Di Nino:** Have the officials from the Department of Justice seen the comments made by the Coalition for Gun Control concerning this?

**Mr. Ram:** I was present when the coalition appeared before the House of Commons Justice Committee about one week and one-half ago. I am familiar with their position. I have a copy of their brief but I have not reviewed it in detail yet.

**Senator Di Nino:** What about the document prepared by William Bartlett from the research branch of the Library of Parliament?

**Mr. Ram:** I have it in front of me but I have not had a chance to deal with it.

**Senator Di Nino:** I should like to deal with two or three points and then I should like to come back and refer to it.

One of the points made by both of these reports deals with storage. Both deal with the question of the safe storage of these arms. The bill requires that they be firmly affixed to the storage area—like a table or a cabinet. But it does not appear as if there is any comment on whether the table should be affixed so that the table cannot be picked up and the whole thing carried off or that the cabinet can be picked up and carried off. Is there any thought given to that?

**Mr. Ram:** There are several specific provisions that touch on what you were saying. First, there is no requirement that stored firearms be secured to a structure. That particular provision deals with a display where they are on display either in a home or in a public context such as a gun show.

The storage requirements for non-restricted firearms require either a locking device to prevent the gun from being used or a secure container room or receptacle. There it will depend to a certain extent on what type of firearms the owner has, how many of them there are, and what they are used for. Most people who have large numbers of firearms will presumably choose to keep them in a secure room. It is more secure probably for them and also they do not have to put trigger locks on every gun, they just lock the room.

[Traduction]

qui fournissent ces catégories d'armes à feu à l'industrie cinématographique et théâtrale de posséder ces armes au Canada même.

Soit dit en passant, il sera aussi permis dorénavant de fabriquer les cartouches destinées aux mêmes pays vers lesquels l'exportation des armes à feu est permise. Cela répond à une demande particulière de la part d'une industrie canadienne, et cette fabrication est assujettie aux moyens de contrôle rigoureux qui étaient déjà prévus.

**Le sénateur Di Nino:** Les responsables du ministère de la Justice ont-ils pris connaissance du point de vue de la Coalition pour le contrôle des armes à ce sujet?

**M. Ram:** J'étais présent lorsque la Coalition a témoigné devant le Comité de la justice de la Chambre des communes il y a une dizaine de jours. Je connais bien sa position. J'ai un exemplaire de son mémoire mais je ne l'ai pas encore étudié en détail.

**Le sénateur Di Nino:** Qu'en est-il du document rédigé par William Bartlett, du service de recherche de la Bibliothèque du Parlement?

**M. Ram:** Je l'ai sous les yeux mais je n'ai pas encore eu l'occasion de le parcourir.

**Le sénateur Di Nino:** J'aurais deux ou trois choses à dire, après quoi j'aimerais revenir à ce document.

Ces deux rapports s'intéressent en particulier à la question de l'entreposage. Ils traitent tous deux de l'entreposage sécuritaire de ces armes. Selon le projet de loi, elles doivent être fermement assujetties à leur structure d'entreposage, comme à une table ou à une armoire. Mais on ne semble pas se préoccuper de l'idée que la table doit elle aussi être assujettie pour empêcher qu'on ne l'emporte tout bonnement ou qu'on puisse partir avec l'armoire. A-t-on pensé à cette éventualité?

**M. Ram:** Il y a un certain nombre de dispositions qui touchent précisément à ce sujet. Premièrement, aucune ne prévoit qu'il faille assujettir à une structure les armes à feu entreposées. La disposition en cause concerne les armes mises en montre, que ce soit dans une maison ou en public, comme à l'occasion d'un spectacle de tir.

En matière d'entreposage des armes à feu sans restrictions, il faut un dispositif de verrouillage sécuritaire pour empêcher que l'arme soit utilisée, ou un compartiment, une pièce ou un contenant sécuritaire. Dans une certaine mesure, cela dépendra de la nature des armes à feu, du nombre qu'en possède un propriétaire et de la fin à laquelle elles servent. La plupart de ceux qui possèdent un grand nombre d'armes à feu préféreront sans doute les entreposer dans une pièce bien verrouillée. Cette formule est probablement plus sécuritaire pour eux et ils n'auront pas besoin non plus de verrouiller chaque détente; il leur suffira de fermer la pièce à clef.

[Text]

**Senator Di Nino:** Or put them in a case somewhere, for example, with a piece of glass in front, not necessarily in a secure room.

**Mr. Ram:** No, it cannot be readily broken open.

**Senator Di Nino:** So that there is a piece of glass in front and all you have to do is break the glass.

**Mr. Ram:** Okay. That case does not readily qualify under the regulations unless it could not be broken open.

**Senator Di Nino:** That is what I am talking about.

**Mr. Ram:** A glass front gun case would not qualify. If it can readily be broken into it cannot be satisfactory. The gun would either have to have a trigger lock on it or something similar, or be in a secure room. One of the other requirements would have to apply.

**Senator Di Nino:** It also talks about ammunition being kept in the same secure area, which means that if access is available to the secure area, you then have both the arm and the ammunition.

**Mr. Ram:** The regulations allows for a choice. The firearm owner can separate the ammunition. It has to be stored so that it is not readily accessible to the firearm. That depends on the circumstances. It has to be far enough away so that whoever is in the house or whoever is reasonably expected to be in the house cannot get hold of the firearm and the ammunition at the same time. The alternative is that where the firearm is stored in a locked, secure container the ammunition can be stored with it in that container. So that the owner has a choice of those methods.

**Senator Di Nino:** I should like to make sure that the officials have copies of both of these documents so they can have the advantage of the opinions of both the Coalition on Gun Control and Mr. Bartlett, who prepared the background paper for us on this.

**Mr. Ram:** Yes.

**Senator Di Nino:** There are a number of good suggestions in that paper. I do not think it is important that I take much more time except that I should like to state for the record that this is by in large just a smoke screen. I feel that it will be totally impossible to police the regulations. We would have to hire innumerable number of officers across the country. You talk about having to ask permission to go and inspect somebody's gun collection to see if it is properly stored and making appointments, et cetera. That is a little silly. But I understand the situation and I understand how difficult that would be anyway.

As I stated during the debates on Bill C-17, my position is somewhat unreasonable and extreme. I do not believe that we

[Traduction]

**Le sénateur Di Nino:** Ou encore de les mettre sous verre, par exemple, et non pas nécessairement dans une pièce fermée à clef.

**M. Ram:** Non, le contenant ne doit pas pouvoir se briser facilement.

**Le sénateur Di Nino:** Avec une vitre, tout ce qu'il s'agit de faire c'est de la fracasser.

**M. Ram:** D'accord. Ce contenant ne serait pas conforme au règlement à moins qu'on ne puisse pas le briser facilement.

**Le sénateur Di Nino:** C'est bien ce que je dis.

**M. Ram:** Un contenant à fusil vitré ne serait pas admissible. S'il peut être brisé facilement, il ne satisfait pas aux exigences. Il faudrait alors poser un verrou à la détente, ou quelque chose du genre, ou placer l'arme dans une pièce fermée à clef. L'une des autres conditions s'appliquerait.

**Le sénateur Di Nino:** Il est aussi question de placer les cartouches dans le même endroit sécuritaire, de sorte que si l'on a accès à cet endroit, on peut prendre l'arme et ses cartouches.

**M. Ram:** Le règlement permet de choisir. Le propriétaire peut conserver les cartouches à part. Il faut les entreposer de manière à ne pas pouvoir les insérer facilement dans l'arme à feu. Cela dépend de la situation. Elles doivent être assez éloignées de l'arme à feu pour que quiconque se trouve dans la maison et a raisonnablement droit de s'y trouver ne puisse s'emparer de l'arme et des cartouches en même temps. L'autre solution consiste, si l'arme à feu est entreposée dans un contenant bien verrouillé, à y mettre aussi les cartouches. Le propriétaire peut donc choisir l'une ou l'autre méthode.

**Le sénateur Di Nino:** Je veux m'assurer que les conseillers ont en main copie de ces deux documents afin qu'ils aient la chance de connaître l'opinion aussi bien de la Coalition pour le contrôle des armes que de M. Bartlett qui a établi pour nous cette étude générale sur la question.

**M. Ram:** En effet.

**Le sénateur Di Nino:** Il y a de bonnes suggestions dans cette étude. Il ne me paraît pas opportun de prendre davantage de temps, si ce n'est pour dire carrément que cela me semble être, de façon générale, un bel écran de fumée. J'estime qu'il sera absolument impossible de faire appliquer les règlements. Il faudrait embaucher un nombre incalculable d'agents de police d'un bout à l'autre du Canada. Il est question de demander la permission pour aller inspecter une collection d'armes à feu afin de savoir si les armes sont entreposées comme il se doit; il faudra prendre rendez-vous, et ainsi de suite. C'est plutôt absurde. Mais je comprends la situation et je sais que ce serait difficile de toute façon.

Ainsi que je l'ai exprimée lors du débat sur le projet de loi C-17, ma position est en quelque sorte déraisonnable et extrême.



[Text]

will solve any problems that we have had with the abuse or misuse of guns until and unless we get a lot tougher in having guns around, or to whatever degree possible eliminate them completely from society. I know that that is a pipe dream. Having said that, I may come back with some questions if time permits.

**Mr. Ram:** If I could speak to that briefly, there is one area where the legislation and not the regulations may respond to your concerns. There is an enforcement mechanism under subsection 86(3) dealing with the offence of storage not in compliance with the regulations. Of equal importance, there is a subsection in section 106, which is the firearms acquisition certificate provision, that requires that the law of firearms be taught as part of the safety course. These regulations—especially the safe storage regulations—will become an important component of the safety training program before you can get a firearm.

**Senator Di Nino:** The point that I am trying to make is that the majority of people will respect the laws and will not abuse them. It is the majority of people who abuse the weapons that will create the problems. No piece of legislation will ever be able to deal with that in my opinion.

**The Chairman:** Mr. Mosley has just joined us. There may be a question that he might like to answer.

**Senator Doyle:** Coming close to where Senator Di Nino has just taken us, and looking at the item which says that we will now charge \$50 for certain licenses, although you can get in on the cheap rate if you get in a few days early, does gun control pay for itself?

**Mr. Richard G. Mosley, Chief Policy Counsel, Criminal and Social Policy, Department of Justice:** Perhaps I could respond to that on behalf of the department. Please accept my apologies for being late.

At the moment it does not. The government is incurring a deficit in the neighbourhood of \$3 million a year through the administration of the program as it is currently constructed.

With the changes brought about by Bill C-17 and, in part, through the regulations, there will be additional costs incurred in the administration of the program, the screening of applicants for firearms acquisitions certificates, and the other elements of the new gun control regime. We expect that the provinces will want to renegotiate the current agreements which give them a certain amount per FAC issued by each jurisdiction.

[Traduction]

miste. Je ne pense pas que nous puissions résoudre le moins des problèmes que nous ont causés l'abus ou le mauvais usage des armes à feu à moins de nous montrer beaucoup plus rigoureux à leur sujet et de parvenir, autant possible, à les éliminer complètement de la société. Je sais bien que c'est illusoire. Cela dit, j'aurais quelques questions à poser si j'en ai le temps.

**M. Ram:** Si je peux me permettre, brièvement, je dois dire qu'il y a un domaine où c'est la loi et non la réglementation qui pourrait calmer vos appréhensions. En vertu du paragraphe 86(3), il existe un mécanisme de mise en application concernant quiconque commet une infraction parce qu'il entrepose une arme à feu de manière contraire au règlement. L'article 106, relatif à l'autorisation d'acquisition d'arme à feu, comporte une disposition tout aussi importante selon laquelle le cours sur les règles de sécurité doit aussi renseigner sur la législation concernant les armes à feu. Les règlements à l'étude—notamment en matière d'entreposage—deviendront un élément important du programme de formation dans le maniement des armes à feu, qu'il faudra suivre avant de pouvoir acquérir une arme.

**Le sénateur Di Nino:** A vrai dire, la majorité des citoyens sont respectueux des lois et n'y contreviennent pas. Mais c'est la majorité de ceux qui utilisent les armes à feu à mauvais escient qui vont nous causer des problèmes. J'estime qu'aucune loi ne pourra jamais nous éviter cela.

**Le président:** M. Mosley vient tout juste d'arriver. Vous auriez peut-être une question à lui poser.

**Le sénateur Doyle:** Pour faire suite aux propos du sénateur Di Nino, puisqu'il est question de demander dorénavant 50 \$ pour certains permis, bien qu'il soit possible de les obtenir à meilleur prix si l'on s'y prend quelques jours d'avance, le contrôle des armes à feu permet-il de récupérer les coûts?

**M. Richard G. Mosley, premier conseiller en politiques pénales et sociales, ministère de la Justice:** Je pourrais peut-être répondre à cela au nom du ministère. Veuillez m'excuser d'avoir été en retard.

Pour l'instant, les coûts ne sont pas récupérés. Le gouvernement accuse un déficit annuel de l'ordre de trois millions de dollars dans le cadre de la mise en oeuvre du programme tel qu'il est actuellement conçu.

Les changements apportés par le projet de loi C-17 et, en partie, la réglementation, auront pour effet de hausser les frais de mise en oeuvre du programme, en raison de l'étude des demandes d'autorisations d'acquisition d'armes à feu et des autres éléments du nouveau régime de contrôle des armes à feu. Il faut s'attendre à ce que les provinces veuillent renégocier les ententes actuelles qui leur accordent une certaine somme sur les AAAF qu'elles délivrent.

*[Text]*

A fuller response has been provided in writing to the question of how we arrived at the \$50 per FAC to the general counsel to the Standing Joint Committee on the Scrutiny of Regulations. I am sure we could also provide that to this committee we can arrange to have it conveyed to you by the general counsel of that committee.

It is a fairly complex formula of the number of different considerations which went into the setting of \$50 as the appropriate level in order to achieve within a certain number of years, cost recovery. There is a considerable amount of developmental funding from the government which is putting the program in place and which may never be recovered, but we are moving towards a cost recovery strategy whereby all of the costs associated with the administration of the program on a year-to-year basis would be covered by the fees. But that will be years down the road.

**Senator Doyle:** If that is our goal, why are we introducing a special; ten bucks if you get in early?

**Mr. Mosley:** There is no special per se. When Bill C-17 was before the House of Commons, a motion was made before the legislative committee to provide for a 50-per-cent discount if you are already in possession of an FAC when you apply for a new FAC. It was a renewal scheme. That was put into the statute and appears in the statute as enacted.

**Senator Doyle:** Do we have any special rates on collections?

**Mr. Ram:** No fees currently apply to collections. The requirement for gun collectors is that you have to obtain a restricted weapon registration certificate, and there is no statutory authority to charge a fee for that.

**Senator Doyle:** Has there been suggestion of a statutory fee?

**Mr. Mosley:** I do not believe that issue came up. It was not in issue in the proceedings in either house as the legislation was going through. I am concerned about collectors. A collector, as I understand from what you have told us today, is simply anyone who wants to tell you he is a collector. He says, I am a collector and, yes, I will let you come to my house and inspect my guns when you get your inspectors and I get my guns. So one gun will constitute a collection if that is all I can afford.

**Mr. Ram:** There had been some concern about that in the preparation of the legislation between 1978 and when the previous amendments were passed and 1991. People had been coming forward and claiming to be genuine gun collectors because they could not meet some of the other statutory crite-

*[Traduction]*

Le conseiller juridique général du Comité mixte permanent d'examen de la réglementation a été saisi d'une réponse écrite très complète à la question de savoir comment on avait abouti à la somme de 50 \$ par AAFF. Votre comité pourrait aussi obtenir ce document; nous pourrions faire en sorte que le conseiller juridique général vous la transmette.

C'est une formule assez complexe qui a permis, en tenant compte de divers éléments, d'établir les frais à un niveau acceptable, soit 50 \$, de manière à obtenir au bout d'un certain nombre d'années la récupération des coûts. Une somme considérable de crédits destinés à la mise en oeuvre du programme, qui proviennent du gouvernement, risquent de ne jamais être récupérés, mais nous nous dirigeons vers une stratégie de récupération des coûts en vertu de laquelle toutes les dépenses associées à la mise en application du programme d'année en année seraient payées à même les frais de délivrance d'une AAFF. Toutefois, il faudra des années avant que le programme soit rentable.

**Le sénateur Doyle:** Si tel est notre objectif, pourquoi avoir prévu un prix spécial de 10 \$ pour ceux qui s'y prennent de bonne heure?

**M. Mosley:** Il n'y a pas de prix spécial proprement dit. Lors de l'étude du projet de loi C-17 à la Chambre, le comité législatif a été saisi d'une motion qui prévoyait un rabais de 50 p. 100 pour ceux qui possèdent une AAFF et en veulent une nouvelle. C'était une mesure de renouvellement. La motion a été adoptée et figure dans le texte de loi.

**Le sénateur Doyle:** Y a-t-il des frais spéciaux pour les collectionneurs?

**M. Ram:** Il n'y a pas de frais actuellement en ce qui concerne les collections. Les collectionneurs sont tenus d'obtenir un certificat d'enregistrement d'armes à feu et la loi ne prévoit pas de frais à cet égard.

**Le sénateur Doyle:** A-t-il été question d'imposer des frais?

**M. Mosley:** Je ne crois pas. La question n'a pas été soulevée lors de l'étude du projet de loi dans l'une ou l'autre des chambres. Je m'inquiète à propos des collectionneurs. D'après ce qu'on en a dit aujourd'hui, serait collectionneur quiconque affirme en être un. Toute personne pourrait se dire collectionneur et accepter qu'on vienne chez elle inspecter ses fusils: que les inspecteurs s'amènent et je sortirai mes armes. Il suffirait donc d'un seul fusil pour constituer une collection, si c'est tout ce qu'on peut se permettre.

**M. Ram:** Certains s'étaient inquiétés de cette question lors de la mise au point du projet de loi entre 1978, moment où les modifications précédentes ont été adoptées, et 1991. Des gens se prétendaient de véritables collectionneurs d'armes à feu parce qu'ils ne pouvaient satisfaire aux autres critères législa-



[Text]

ria for obtaining a registration certificate for a restricted weapon.

In response to that, a definition of “gun collector” was placed in section 84(1). I do not have it in front of me, but essentially it is a person who has or seeks to acquire one or more restricted weapons and can demonstrate knowledge of how those weapons relate to one another. It is true that you can have a collection consisting of one restricted weapon, but if the legislation did not provide for that, first of all, no one would be able to start a collection because every collection starts with one gun, and also there are people who collect things other than firearms and a single firearm can be part of the collection.

I have spoken to collectors who collect military uniforms and they have one restricted weapon as part of a particular military uniform.

**Senator Doyle:** And do they wear the uniforms while they are shooting the guns?

**Mr. Ram:** That particular collector would not have been shooting, but he does have a gun collection which consists of one gun and I would have thought that would be a legitimate gun collection.

**Senator Doyle:** I am sorry for that last remark, and I will try to hold back from suggesting that you talk to the people at the Department of Health who have been figuring out the taxes on tobacco and could give some tips on how you can make gun licensing pay for itself.

**Senator Di Nino:** Good point, senator.

**Senator Doyle:** Tell me more about the farmer and his animal control.

**Mr. Ram:** When you speak of hunting or animal control, you are speaking about non-restricted firearms, common rifles or shotguns. These are the sort of firearms that are used.

**Senator Doyle:** But this applies to storage and things like that.

**Mr. Ram:** The normal storage requirement for those types of firearms is that they be kept unloaded, apart from ammunition, and either in a locked container room or receptacle or with some sort of locking device in place.

Section 7 makes a partial exception to that. Where the person reasonably requires the firearm for animal control, predators or other animals, he may keep the firearm unloaded and apart from ammunition only—not with a locking device and not in a locked container—for that purpose.

[Traduction]

tifs pour l'obtention d'un certificat d'enregistrement d'une arme à autorisation restreinte.

Comme solution, la définition du terme «collectionneur d'armes à feu» a été inscrite au paragraphe 84(1). Je ne l'ai pas sous les yeux, mais il s'agit essentiellement du particulier qui possède ou vise à acquérir une ou plusieurs armes à autorisation restreinte et qui est en mesure de prouver qu'il en connaît les caractéristiques. Il est vrai qu'une collection peut consister en une seule arme à autorisation restreinte, mais si la loi ne le permettait pas, personne ne serait en mesure, premièrement, de commencer une collection puisque toute collection commence par un premier fusil et, deuxièmement, certaines collections peuvent comporter divers éléments dont une seule arme à feu.

Je me suis entretenu avec des collectionneurs d'uniformes militaires qui ne possèdent qu'une seule arme à autorisation restreinte parce qu'elle fait partie d'un uniforme particulier.

**Le sénateur Doyle:** Porte-t-il l'uniforme pour tirer avec cette arme?

**M. Ram:** Ce collectionneur ne tire pas, mais il possède une collection d'armes à feu composée d'une seule arme, et il me semble être un véritable collectionneur d'armes à feu.

**Le sénateur Doyle:** Je regrette de m'être emporté et je vais m'abstenir de vous conseiller d'aller consulter les fonctionnaires du ministère de la Santé pour qu'ils vous donnent quelques tuyaux sur la manière dont ils se sont pris pour taxer le tabac, afin que les permis d'armes puissent devenir rentables.

**Le sénateur Di Nino:** Bonne idée, M. le sénateur.

**Le sénateur Doyle:** Revenons aux agriculteurs et au contrôle des animaux.

**M. Ram:** A propos de chasse ou de contrôle des animaux, il s'agit d'armes à feu sans restrictions, c'est-à-dire de fusils ou de carabines ordinaires. Ce sont ces armes qui sont utilisées.

**Le sénateur Doyle:** Mais cela concerne l'entreposage et ainsi de suite.

**M. Ram:** Selon les conditions d'entreposage ordinaires, ces armes à feu doivent être déchargées et entreposées distinctement des cartouches qu'elles tirent dans un compartiment, une pièce ou un contenant sécuritaire, ou elles doivent être verrouillées au moyen d'un dispositif.

L'article 7 fait partiellement exception à la règle. Quand quelqu'un a besoin raisonnablement d'une arme à feu pour contrôler les prédateurs ou d'autres animaux, il peut garder à cette fin l'arme déchargée à sa portée, pourvu seulement que les cartouches soient à l'écart, sans qu'il soit tenu de verrouiller l'arme ou de la placer dans un contenant fermé à clef.

[Text]

**Senator Doyle:** That means any farmer?

**Mr. Ram:** It means anyone who requires the firearm for animal control in a place where the firearm can be lawfully discharged.

**Senator Doyle:** When you say requires, I do not know what you mean. I may want one in my house; I may feel there are predators in the east end of Toronto, not necessarily animals although we do have raccoons. But am I much different than my former boss who bought himself five acres out near King Township and can have a gun and wander around and shoot the predators that might attack him?

**Mr. Ram:** There are two important distinctions. You can only take advantage of the exception where the discharge of the firearm is lawful. Most major Canadian cities have a bylaw that says you cannot shoot guns in the city. If such a bylaw applies, or if it is part of a province where a provincial law prohibits the discharge of firearms, then the exemption does not apply.

Second, the requirement has to be reasonable. Controlling two-legged predators, I do not think would be reasonable.

**Senator Doyle:** I wonder what animal would be life-threatening in King Township, other than the two-footed one?

**Mr. Ram:** The farmer would require it, not for human predators obviously, but for animal predators, the fox in the henhouse.

**Senator Doyle:** I am not really trying to be flippant here. I am thinking in terms of the urbanization of so much of what used to be farm country, the small estates. There seems to be something in that area that makes a man think that, once he has moved to that sort of semi-rural surrounding, he should surround himself with guns, traps, lassoes, pulleys, what-have-you.

In the city of Toronto I cannot keep a gun for the purposes of shooting anyone who might want to intrude on my privacy. But if I move a few miles out into what is essentially an urban area, I can, simply because they are living under township rules or they are considered to be living in a rural-for-taxation-purposes setting.

**Mr. Ram:** The regulation does set limits. The storage has to be temporary. There is a good possibility that means that there has to be a particular predator. If you are having a particular fox in a particular hen house, then you can leave your rifle out on the kitchen counter, provided you keep the ammunition separately, until that problem has been dealt with. The drafting is intended not to permit the storage to be an ongoing situation. The fact that a rural resident may have an ongoing

[Traduction]

**Le sénateur Doyle:** N'importe quel agriculteur peut faire ainsi?

**M. Ram:** Quiconque a besoin d'une arme à feu pour contrôler les animaux dans un lieu où il est permis de tirer.

**Le sénateur Doyle:** J'ignore ce que vous entendez au juste par besoin. Je pourrais vouloir avoir une arme chez moi; je pourrais craindre des prédateurs dans la partie est de Toronto, non pas nécessairement des animaux bien qu'il y ait des rats-laveurs. Ma situation est-elle tellement différente de celle de mon ancien patron qui a acheté cinq acres de terres près du comté de King et qui peut posséder un fusil et, tout en se promenant, tirer sur les prédateurs qui pourraient l'attaquer?

**M. Ram:** Il existe deux distinctions importantes. Pour se prévaloir de cette exception, il faut un lieu où le tir soit légal. La plupart des grandes villes canadiennes ont un règlement qui interdit de tirer du fusil sur leur territoire. S'il existe un règlement municipal de ce genre ou encore une loi provinciale qui interdit le tir d'armes à feu, on ne peut se prévaloir de cette exception.

Ensuite, il faut que le besoin soit raisonnable. Je doute que le contrôle de prédateurs à deux jambes soit raisonnable.

**Le sénateur Doyle:** Je me demande quel animal pourrait mettre la vie de quelqu'un en danger dans le comté de King si ce n'est un animal sur ses deux jambes.

**M. Ram:** Il faut que les agriculteurs aient besoin d'une arme pour contrôler non pas des prédateurs humains, évidemment, mais les animaux, comme le renard dans le poulailler.

**Le sénateur Doyle:** Je n'essaie pas de me montrer mordant. Je pense à l'urbanisation qui frappe de vastes superficies d'anciennes terres agricoles pour en faire de petits domaines. Dès qu'on vit dans ce cadre semi-rural, on croit nécessaire de se munir de tout un arsenal: fusils, pièges, lassos, poulies et ce sais-je.

A Toronto, il m'est interdit d'avoir un fusil dans le but de tirer sur quiconque ferait effraction sur ma propriété. Mais il suffit d'aller m'établir quelques milles plus loin, dans un secteur qui demeure essentiellement urbain, pour que ce soit possible parce que le règlement est celui d'une municipalité rurale ou qu'aux fins de l'impôt foncier, le cadre est dit rural.

**M. Ram:** Le règlement fixe certaines limites. L'entreposage doit être temporaire. Il y a de bonnes chances que cela signifie l'existence d'un prédateur en particulier. Si un certain renard fréquente un certain poulailler, vous pouvez laisser votre fusil sur le comptoir de la cuisine pourvu que vous en gardiez les cartouches à part, jusqu'à ce que le problème ait été résolu. Le libellé est tel que cette forme d'entreposage ne peut être permanent. Un habitant de la cam-



[Text]

concern about predators would not allow for that firearm to be left out all the time. It has to be a particular situation. Beyond that, the only way to make a distinction between a municipal situation and a rural situation, would be the local applicable law. It has to be left to the people in the area to set the standards that should apply.

**Senator Doyle:** You have mentioned that there will be further regulations. Will those come back to this committee when they are in place?

**Mr. Ram:** Yes. Under the statutory amendments, they have to be before both the House of Commons and the Senate for 30 sitting days, and any committee having jurisdiction can review them. New regulations will be following the same procedure.

**Senator Doyle:** Thank you.

**Senator Di Nino:** Is there a definition of "predator"?

**Mr. Ram:** No.

**Senator Di Nino:** Should there not be? One could consider a cat attacking my bird a predator, or a dog attacking my cattle. I wonder if that should not be something that we should look at.

**Mr. Ram:** Perhaps, but in a rural situation, dogs that are allowed to run loose frequently become predators within the commonly accepted sense of the word, so it is difficult. There would be advantages and disadvantages.

**Senator Di Nino:** I think there are some easily understandable distinctions between a rural situation and urban situation. You have all the grey area in the middle, the kinds of areas described by Senator Doyle a moment ago. You may have a situation where I want to keep my budgie out on the verandah on the back porch and Mrs. Jones' cat is always attacking my budgie, so I am going to blow the damn thing up with a shotgun. I think we should address that question.

**The Chairman:** First you warn them you are going shoot their cat. Senator Lewis.

**Senator Lewis:** Thank you. I presume "firearm" is a firearm which is capable of being discharged.

**Mr. Ram:** Yes.

**Senator Lewis:** Yes, so a person with a hunting rifle and the bolt is missing, that presumably would not be.

**Mr. Ram:** The term "firearm" is defined in subsection 84(1) of the act. The definition is a barrelled weapon that is capable of discharging projectiles capable of causing serious bodily harm or death. I think that is the gist.

[Traduction]

pagne qui devrait lutter en permanence contre les prédateurs ne pourrait pas pour autant avoir constamment son arme à feu à portée de la main. Il faut que ce soit une situation particulière. À part cela, la seule façon de distinguer entre une situation municipale et une situation rurale réside dans le règlement local. Il appartient aux gens de la région en cause de fixer les normes applicables.

**Le sénateur Doyle:** Vous avez dit qu'il y aura d'autres règlements. Notre comité va-t-il pouvoir les étudier lorsqu'ils seront prêts?

**M. Ram:** Oui. En vertu des modifications législatives, la Chambre et le Sénat doivent les retenir pour étude pendant trente jours de séance et tout comité habilité pourra les examiner. Les nouveaux règlements suivront le même processus.

**Le sénateur Doyle:** Merci.

**Le sénateur Di Nino:** A-t-on défini le mot «prédateur»?

**M. Ram:** Non.

**Le sénateur Di Nino:** Ne l'aurait-il pas fallu? On pourrait tenir pour prédateur un chat qui s'en prend à un oiseau ou un chien qui s'en prend à du bétail. Je me demande s'il ne faudrait pas y voir.

**M. Ram:** Peut-être, mais à la campagne, les chiens laissés en liberté deviennent fréquemment des prédateurs dans le sens ordinaire du terme, de sorte que cela est difficile. Il y aurait des avantages et des inconvénients.

**Le sénateur Di Nino:** Il me semble qu'il y a des distinctions faciles à faire entre la campagne et la ville. Entre les deux milieux, il y a toute une zone grise que constituent les régions dont le sénateur Doyle a parlé. Il se peut, dans certains cas, que que je veuille laisser ma perruche sur la véranda à l'arrière de la maison mais que le chat de la voisine soit toujours en train de l'attaquer, ce qui me pousserait à en finir avec lui à l'aide de mon fusil. Voilà une situation à laquelle il faudrait penser, il me semble.

**Le président:** D'abord, on les avertit qu'on va tirer une balle au chat. La parole est au sénateur Lewis.

**Le sénateur Lewis:** Merci. Je suppose qu'on entend par «arme à feu» une arme qui peut servir à tirer.

**M. Ram:** En effet.

**Le sénateur Lewis:** Par conséquent, une carabine qui n'aurait plus de culasse ne serait sans doute pas une arme à feu.

**M. Ram:** Le terme «arme à feu» est défini au paragraphe 84(1) de la loi. Il s'agit de toute arme susceptible, grâce à un canon capable de tirer tout projectile, d'infliger des lésions corporelles graves ou la mort. C'est l'essentiel de la définition.

[Text]

**Senator Lewis:** At some particular time?

**Mr. Ram:** Whether a gun is a firearm or not, or whether it has been deactivated, they put a fairly high standard on deactivation. An old military rifle with the bolt removed would still generally be considered a firearm. You would have to make it impossible to put the bolt back before it would no longer be considered a firearm.

**Senator Lewis:** I know of one case where there is an old Boer war musket. It is in such bad condition it would not even be classed as a—

**Mr. Ram:** There is also a definition of “antique firearm” that opts antique firearms out of the legislation. Now, from the sound of it, a Boer war firearm probably would not qualify. It has to be a little earlier than that. There is some intent on the part of the legislation to exempt antique firearms.

**Senator Lewis:** Dealing with the transportation regulations, is there any definition of “transportation”? I presume here that this is aimed at motor vehicles.

**Mr. Ram:** The majority. Section 12 is not limited to vehicles, but says you have to transport unloaded.

**Senator Lewis:** What is “transport”?

**Mr. Ram:** Well, you are correct. It is not defined in the regulation.

**Senator Lewis:** So I presume it would be just moving from one place to another?

**Mr. Ram:** I think it is more limited. I do not think it includes the personal carriage of a firearm, for example, while you are hunting with it. You are either transporting it or you are using it. If you are actually using it, I do not think you are transporting it.

**Senator Lewis:** At some stage it ceases to be transported. When you pick it up to—

**Mr. Ram:** I think the regulations apply specifically to vehicles. You drive the firearm. You take it out from wherever you store it; you put it in your car; you drive it to wherever you are going to hunt with it; you take it out of the car. Up until then, you are transporting it. Once you get out of the car and you are out in the field, provided that you are in a place where it may be discharged, that is when you are allowed to load the gun, which I think conforms to existing practice.

**Senator Lewis:** I can see under 13, if they are in a motor vehicle, they should be out of sight. However, take the example of somebody in a canoe who is going hunting. They have the unloaded firearm in the canoe. At some stage they stop and decide they want to discharge that firearm. They are no longer transporting it. At some stage, it become use.

[Traduction]

**Le sénateur Lewis:** Doit-il s'agir d'un moment particulier?

**M. Ram:** Qu'il s'agisse d'une arme à feu ou non, il faut qu'elle soit rendue inopérante et ce fait est très important. Un ancien fusil militaire dont on aurait enlevé la culasse serait encore tenu de façon générale pour être une arme à feu. Il faudrait qu'il soit impossible de remettre la culasse en place pour que l'objet ne soit plus une arme à feu.

**Le sénateur Lewis:** J'ai déjà vu un ancien mousquet de la guerre des Boers. Il est en si mauvais état qu'il ne pourrait être classé comme. . .

**M. Ram:** Il y a aussi la définition du terme «arme à feu historique», de sorte que la loi ne s'y applique pas. D'après ce que vous en dites, une arme provenant de la guerre des Boers n'en ferait probablement pas partie. Les armes en question doivent être un peu plus anciennes. La loi tend à exclure les armes à feu historiques.

**Le sénateur Lewis:** A propos du règlement sur le transport, a-t-on défini le mot «transport»? Je suppose qu'il s'agit surtout de véhicules à moteur.

**M. Ram:** Surtout. L'article 12 ne se limite pas aux véhicules mais prévoit que pour son transport, l'arme doit être non chargée.

**Le sénateur Lewis:** Qu'entend-on par «transport»?

**M. Ram:** Vous avez raison. Le terme n'est pas défini dans le règlement.

**Le sénateur Lewis:** Il s'agirait donc du déplacement d'un endroit à un autre?

**M. Ram:** Il me semble que c'est plus limité. Je ne pense pas qu'il s'agisse, par exemple, du transport sur soi d'une arme pendant qu'on est en train de chasser. Ou bien vous transportez l'arme, ou bien vous l'utilisez. Si vous l'utilisez, je ne pense pas que vous soyez en train de la transporter.

**Le sénateur Lewis:** A un certain moment, vous cessez de la transporter. Lorsque vous la prenez pour. . .

**M. Ram:** Je pense que le règlement concerne précisément les véhicules. Il s'agit de transporter l'arme en roulant. Vous prenez l'arme de son lieu d'entreposage et la mettez dans le véhicule; vous roulez jusqu'à l'endroit où vous voulez chasser et vous sortez l'arme de la voiture. Jusqu'à ce moment, vous l'avez transportée. Une fois sorti de la voiture et arrivé sur les lieux de la chasse, pourvu qu'il s'agisse d'un endroit où il est permis de tirer, c'est à ce moment que vous pouvez charger l'arme, comme cela se fait, je crois, couramment.

**Le sénateur Lewis:** Je vois, à l'article 13, que dans un véhicule, l'arme ne doit pas être visible. Prenons cependant l'exemple du chasseur qui est dans un canot. Son arme à feu est déchargée mais, à un certain moment, il s'arrête pour tirer. Il ne s'agit plus de transporter une arme à feu mais bien, à cet instant, de l'utiliser.



[Text]

**Mr. Ram:** That is right.

**Senator Lewis:** What about a boat? People go hunting in boats. I suppose if they are carrying the firearm in a boat, going out to shoot ducks or seals, they would be transporting it, and at some stage they want to pick it up to use it. What about a bicycle?

**Mr. Ram:** That is right. I think when they pick it up to use it, they are no longer transporting it. One of the intentions in preparing the regulation that applies to transportation in vehicles says that the vehicle has to be locked when it is not attended and the gun is still inside. Whether a bicycle is a vehicle, or a motorcycle or snow machine, to a certain extent becomes moot. If you are transporting a firearm on a snow machine, when that machine is not attended, then it cannot be locked. There is no place to lock a firearm. The effect of that is that you have to take the firearm with you, not to leave it with the vehicle unless the vehicle can be secured to prevent theft.

**Senator Lewis:** I suppose this would apply to shotguns too?

**Mr. Ram:** Yes.

**Senator Lewis:** So a person shooting partridge and walking out in the barrens is actually in the act of hunting. The usual practise is not to have the cartridge in the shotgun, but some people do. But he is actually then in the act of hunting, not transporting.

**Mr. Ram:** That is right.

**Senator Lewis:** So it is all right then. But if he decides he has then finished hunting, he has to unload it.

**The Chairman:** That makes sense.

**Senator Di Nino:** Mr. Bartlett makes some points about a gap between the handling and transportation. He suggests there are no provisions exempting police officers and other persons of that kind from these regulations. Have you any comments on that? It is not intended, I am sure.

**Mr. Mosley:** That issue has also arisen in the proceedings in the other house. There is a general exemption for the police in the Criminal Code in relation to the handling of firearms in situations which, for other persons, might constitute an offence.

In drafting these regulations the object was not to impose any impediments on police, but it was clearly to encourage a change in the practice of not safely securing service revolvers when the officer had returned home and was no longer on duty. So to the extent that the object was to have them apply

[Traduction]

**M. Ram:** C'est juste.

**M. Lewis:** Qu'en est-il des bateaux? On les utilise pour la chasse. J'imagine que si l'on met une arme à feu dans un bateau pour aller chasser le canard ou le phoque, on la transporte et, à un certain moment, on la prend afin de l'utiliser. Qu'en est-il des bicyclettes?

**M. Ram:** En effet. J'estime que quand le chasseur prend son arme pour tirer, il n'en fait plus le transport. En rédigeant le règlement relatif au transport dans un véhicule, on a voulu notamment s'assurer que le véhicule soit fermé à clef lorsqu'une arme à feu s'y trouve et qu'il est laissé sans surveillance. Qu'une bicyclette constitue un véhicule, ou encore qu'une motocyclette ou une motoneige le soit, la question est discutable dans une certaine mesure. Si vous transportez une arme à feu en motoneige, l'arme ne peut pas être mise sous clef lorsque cette machine est laissée sans surveillance. Il n'y a pas d'endroit où mettre l'arme à feu sous clef. Par conséquent, vous êtes tenu de transporter vous-même l'arme feu et ne pouvez la laisser dans le véhicule à moins de pouvoir mettre celui-ci à l'abri des voleurs.

**Le sénateur Lewis:** J'imagine que cela s'applique aussi aux fusils.

**M. Ram:** Oui.

**Le sénateur Lewis:** Celui qui va à la chasse à la gélinotte et qui se promène dans la lande est en fait en train de chasser. La pratique veut que le fusil ne soit pas chargé, mais certains y dérogent. Toutefois, ce particulier est en train de chasser et non pas de transporter son arme.

**M. Ram:** En effet.

**Le sénateur Lewis:** L'arme peut donc être chargée. Mais si le chasseur décide qu'il a fini de chasser, il doit enlever la cartouche.

**Le président:** C'est logique.

**Le sénateur Di Nino:** M. Bartlett a relevé certaines lacunes entre la manipulation et le transport. Il affirme qu'il n'y a pas de dispositions pour exclure du règlement les agents de police et diverses autres personnes. Qu'en pensez-vous? Ce n'était sûrement pas intentionnel.

**M. Mosley:** Cette question a également été soulevée au cours des délibérations à l'autre endroit. Le Code criminel prévoit une exemption générale pour les policiers en ce qui concerne la manipulation des armes à feu dans certaines situations alors que pour d'autres personnes, cela constituerait une infraction.

En rédigeant le règlement, on n'a pas voulu créer d'empêchements pour les agents de police mais plutôt les inciter nettement à changer leurs habitudes et à faire en sorte qu'ils mettent leur revolver de fonction en sécurité lorsqu'ils rentrent chez eux du travail. Dans la mesure où le règlement

[Text]

to police officers who were in a non-duty status, there was no oversight in the preparation of these regulations.

Certainly there have been problems. Even the police witnesses who have appeared in the other place have indicated they recognize there have been concerns. We know that in the province of Quebec here have been a number of fatalities associated with police service revolvers. We have received coroners' reports about those instances.

There was a very well publicized occurrence in Ontario in which an officer had properly secured, according to the force policy, his service revolver, but that was easily overcome by a young person who gained access to the firearm and a tragedy resulted.

The challenge is to come up with a regulation which clearly covers those situations when the officer is off duty, but does not hinder the officer in the exercise of his or her duties in carrying the firearm in the car or having access to a firearm where the officer is in a continuing duty mode. In some isolated areas of the country they may effectively be on call 24 hours a day. There has to be some adjustment to these regulations to take that into account.

I hope you appreciate also that the object was to get these regulations out for discussion purposes before they are finalized.

**Senator Di Nino:** I am not criticizing. I am just pointing out that some good points were made.

Finally, they talk about an effort to develop and publicize guidelines that would help firearm owners comply with the regulations. There are a lot of grey areas here. I think that is another very good point and I commend you to both of these things that I have read. My criticism is all constructive.

**Mr. Mosley:** The department is planning a major communications effort, in part to be geared around the announcement of an amnesty, this fall hopefully, but also to convey information about what the obligations of the firearms owner will be. Part of that will be a series of pamphlets which will contain the type of information you are speaking of. Those will be printed in huge quantities and made available at local police stations and detachments. So the citizen who is applying for a firearms acquisition certificate or who simply comes in looking for information, will be able to get it at the local level. There will also be a national campaign to remind people that the law is coming into effect, of what the changes are and of how it may affect their ownership and use of firearms.

**Senator Di Nino:** Thank you.

**Senator Doyle:** Before these changes, had there been many charges laid as a result of people improperly storing their

[Traduction]

concerne les agents de police qui ne sont pas dans l'exercice de leurs fonctions, il n'y a pas eu d'oubli lors de sa rédaction.

Bien sûr, nous avons eu certaines difficultés. Même les policiers qui ont témoigné à l'autre endroit ont reconnu qu'il existe des problèmes. Au Québec, les revolvers de fonction de la police ont été causes d'accidents mortels. Nous avons reçu les rapports des coroners à cet égard.

En Ontario, il y a eu cette affaire bien connue où un agent de police qui avait respecté comme il se doit les règles de sécurité concernant son revolver de fonction a été facilement déjoué par un jeune qui s'est emparé de l'arme à feu, et il en est résulté une tragédie.

Le défi consiste à établir un règlement qui prévoit les situations où l'agent de police n'est pas en fonction, mais sans nuire à ce dernier dans l'exercice de ses fonctions lorsqu'il transporte une arme à feu dans un véhicule ou qu'il doit pouvoir utiliser une arme à feu parce qu'il est de service en permanence. Dans certaines régions éloignées, en effet, un policier peut être de service jour et nuit. Le règlement doit pouvoir être adapté à des situations de ce genre.

Vous n'ignorez sûrement pas non plus qu'il s'agissait de présenter ces règlements pour étude avant de leur donner leur forme définitive.

**Le sénateur Di Nino:** Je ne veux pas critiquer. Je ne fais que signaler de bons arguments qui ont été invoqués.

Enfin, on a suggéré de mettre au point des lignes directrices et d'en faire la publicité en vue d'aider les propriétaires d'armes à feu à se conformer à la réglementation. Il y a beaucoup de zones grises. L'idée me semble excellente et j'attire votre attention sur les deux points que j'ai soulevés. Ma critique est tout à fait constructive.

**M. Mosley:** Le ministère met actuellement au point une vaste campagne de sensibilisation dans le but, d'une part, d'annoncer une amnistie prévue, nous l'espérons, pour cet automne et, d'autre part, afin de renseigner les propriétaires d'armes à feu sur leurs nouvelles obligations. Dans le cadre de cette campagne, des dépliants comporteront justement le genre de renseignements dont vous avez parlé. Ils seront imprimés en grande quantité et seront disponibles dans les postes de police locaux et les détachements. Ainsi, les citoyens qui demandent une autorisation d'acquisition d'armes à feu ou qui viennent simplement se renseigner trouveront réponse à leurs besoins près de chez eux. Il y aura aussi une campagne nationale pour sensibiliser les gens à l'entrée en vigueur de la loi, aux modifications qui ont été apportées et à leurs incidences sur les propriétaires et les utilisateurs d'armes à feu.

**Le sénateur Di Nino:** Merci.

**Le sénateur Doyle:** Avant ces modifications, y a-t-il eu beaucoup d'accusations de portées pour entreposage négligent



[Text]

guns? We read about cases where, like the one Mr. Mosley mentioned, where there was a great tragedy. We surely do not run over to the neighbour's house and charge him with not properly storing the gun. But do we do much inspecting and charging?

**Mr. Mosley:** We do not do much inspecting at present. I think you are quite right that the occasion to lay a charge often arises in the aftermath of a tragic event. There are a considerable number of charges laid under the existing provision in the Criminal Code. With regard to the actual number, we would have to check with our statistical colleagues.

The constitutional validity of the existing provision has been in question. It has been struck down in several provinces and the amendment in Bill C-17 was drafted, in part, to respond to that problem with the existing provision. We know from communications from the provinces that the provincial attorneys general are concerned to have an effective measure in force to employ in relation to the misuse and mis-storage of firearms. At present the offence is careless storage and would apply where someone has left a firearm accessible to a child, for example. Often those occurrences only come to the attention of the police after something has happened with that firearm, often, unfortunately, a death or serious injury.

**Senator Doyle:** I had one experience with a gun that could best be called a souvenir, but still a very lively piece of weaponry. The Toronto police were quite seized with the importance of the occasion and quite demanding in what had to be done. I have forgotten whether the word was "eviscerate", but that is what they did to this historic weapon, all the time patting us on the back and telling us we were being good citizens.

So I think the police are certainly anxious that this business of carelessly stored or carelessly loaned weapon stop.

**Senator Lewis:** These are really aimed at the carelessness a lot of people display in the handling and storage of armaments. I suppose the only way you could check on it would be to gain entrance to every dwelling in the country.

You talk about secure locking devices. Are these readily available, or are they very expensive?

**Mr. Ram:** They are not very expensive and a number of variations are on the market. The regulation was drafted to allow for more than one type of design.

They are not presently on the market in sufficient numbers, and the implementation timetable for these particular regulations takes that into account. We hope to have them finalized

[Traduction]

d'armes à feu? Quand il se produit une tragédie comme celle dont M. Mosley a fait état, nous en entendons parler. Mais on ne se précipite certainement pas chez son voisin pour l'accuser de mal entreposer son fusil. Est-ce qu'il se fait beaucoup d'inspections et de mises en accusation?

**M. Mosley:** Il ne se fait pas beaucoup d'inspections actuellement. Vous avez raison de dire que les mises en accusation ont souvent lieu après qu'une tragédie se soit produite. Les dispositions actuelles du Code criminel donnent lieu à un nombre considérable de mises en accusation. Pour ce qui est des chiffres précis, il faudrait vérifier auprès de nos collègues statisticiens.

La constitutionnalité de la disposition actuelle a été mise en doute. Diverses provinces l'ont invalidée et la modification du projet de loi C-17 avait notamment pour objet de résoudre le problème qui découle de cette disposition. D'après nos communications avec les provinces, les procureurs généraux souhaitent une mesure efficace dont ils puissent se prévaloir en regard de la mauvaise utilisation et du mauvais entreposage des armes à feu. À l'heure actuelle, l'infraction concerne un entreposage négligent et s'appliquerait, par exemple, à quelqu'un qui aurait laissé une arme à feu à la portée d'un enfant. Souvent, la police n'est mise au courant de situations semblables que lorsqu'il se produit un événement malheureux qui a causé la mort ou des blessures graves.

**Le sénateur Doyle:** J'ai eu une expérience avec un fusil qu'on pourrait qualifier de souvenir mais qui constitue encore bel et bien une arme à feu. La police de Toronto a été bouleversée par l'importance de l'événement et très exigeante quant aux suites à y donner. Je ne me rappelle plus si le terme «éviscérer» a été employé, mais c'est ce que la police a fait avec cette arme historique, sans cesser de nous féliciter de notre action en nous disant que nous nous étions comportés en bons citoyens.

Il est donc vrai de dire que la police tient à ce qu'on mette fin à cette histoire d'entreposage négligent ou de prêt négligent d'une arme à feu.

**Le sénateur Lewis:** Ce qui l'inquiète vraiment, c'est la négligence dont font preuve une foule de personnes dans la manipulation et l'entreposage des armes. La seule façon d'y faire échec serait sans doute de pouvoir pénétrer dans chaque foyer canadien.

Vous parlez de dispositif de verrouillage sécuritaire. Ces objets se trouvent-ils facilement et coûtent-ils très cher?

**M. Ram:** Ils ne coûtent pas très cher et il en existe divers modèles sur le marché. Le règlement a été rédigé pour permettre divers modèles.

Ils ne se trouvent pas actuellement en nombre suffisant sur le marché et l'étalement de la mise en application du règlement sur une assez longue période tient compte de cette

[Text]

by the summer. I believe the proposed "coming into force" of the storage regulations in particular is next January 1, which should allow time for communications to be carried out and for the owners of firearms and the market to obtain them in sufficient numbers.

**Senator Lewis:** You just mentioned they are not very expensive. How expensive?

**Mr. Ram:** A small fraction of the cost of a firearm. Firearms are several hundred dollars, for the most part.

**Senator Lewis:** Do they operate by key or a combination?

**Mr. Ram:** The law would allow either, as long as they deny access to someone who does not have the key or the combination.

I have come across different designs. The most common type is a "trigger lock". It fits through the trigger guard of a firearm. It is used both in handguns and long guns. It locks over the trigger and prevents the trigger from operating.

There are other locks that are applied to the firearm that prevent the action from being closed. A break-action shotgun, for example, if you put something into the breach or put a cable that has a lock on it through the barrel, prevents the gun from being closed; it cannot be fired. There are other variations.

**Senator Lewis:** Like a padlock?

**Mr. Ram:** Yes. The simplest is the case of the police service revolver. You just open the revolver and put a padlock over the top strap, and it prevents the firearm from being closed.

**The Chairman:** Do you have any stats on gun registration across the country? Is there more registration in one area than another, or is it equal?

**Mr. Ram:** The RCMP is required by law to draft an annual report for Parliament. I do not have it with me, but I could undertake to provide you with a copy. It is broken down by province. I am not sure that the registrations are broken down by province. I would have to go and look. I can get you a copy.

**The Chairman:** It will be later when you have to register everything? You have to register now.

**Mr. Ram:** There is an important distinction to be made here. You must register restricted weapons. If you want a handgun, you must get a registration certificate, and the RCMP in Ottawa records the make, model and serial number of the gun and who has it. You must have a registration certificate to have that gun.

[Traduction]

lacune. La réglementation devrait être prête pour cet été. Je crois que la date d'entrée en vigueur du règlement sur l'entreposage, en particulier, a été fixée au 1<sup>er</sup> janvier prochain, ce qui devrait donner suffisamment de temps pour le faire connaître et pour permettre aux magasins de s'approvisionner et aux propriétaires d'armes à feu de les acquérir.

**Le sénateur Lewis:** Vous dites qu'ils ne sont pas chers. Combien coûtent-ils?

**M. Ram:** Une petite fraction du prix d'une arme à feu. En général, les armes à feu coûtent quelques centaines de dollars.

**Le sénateur Lewis:** Est-ce qu'ils fonctionnent au moyen d'une clef ou d'une combinaison?

**M. Ram:** La loi permet l'un ou l'autre, pourvu que le dispositif empêche quiconque n'a pas la clef ou ne connaît pas la combinaison de se servir de l'arme.

J'en ai vu de nombreux modèles. Le plus commun est le verrou de détente. Il se fixe au pontet. On l'utilise tant pour les armes de poing que les armes à long canon. Cela verrouille la détente et l'empêche de fonctionner.

Il existe d'autres dispositifs de verrouillage qu'on fixe sur l'arme à feu pour empêcher la fermeture. Pour ce qui est du fusil à cran d'arrêt, par exemple, en insérant quelque chose dans la détente ou un câble avec cadenas dans le canon, on empêche le fusil de fermer et on ne peut donc pas tirer. Il y a d'autres variations.

**Le sénateur Lewis:** Comme le cadenas?

**M. Ram:** Le dispositif le plus simple est celui du revolver policier. Il suffit d'ouvrir le revolver et de mettre un cadenas à la courroie supérieure pour empêcher l'arme de fermer.

**Le président:** Avez-vous des statistiques sur l'enregistrement des armes à feu dans l'ensemble du Canada? Les enregistrements sont-ils plus nombreux dans certaines régions ou est-ce partout pareil?

**M. Ram:** La loi oblige la GRC à remettre un rapport annuel au Parlement. Je ne l'ai pas sous la main mais je pourrais vous en procurer un exemplaire. Les données sont ventilées par province. Je ne suis pas sûr que les enregistrements soient ventilés par province. Il faudrait que je vérifie. Je peux vous en obtenir un exemplaire.

**Le président:** Faudra-t-il attendre avant que tout doive être enregistré? Faut-il enregistrer dès maintenant?

**M. Ram:** Il y a une importante distinction à faire ici. Il faut enregistrer les armes à autorisation restreinte. Pour une arme de poing, il faut obtenir un certificat d'enregistrement et à Ottawa, la GRC enregistre la marque, le modèle, le numéro de série et le nom du propriétaire. Pour posséder un fusil de ce genre, il faut un certificat d'enregistrement.



[Text]

**Senator Di Nino:** You said "if you want a handgun." I understood if you "had" a handgun, you also needed to register; is that correct?

**Mr. Ram:** Yes. It is in effect now.

**Senator Di Nino:** Whether you have one or you wish to buy one, you must still—

**Mr. Ram:** Possession of a restricted weapon without a registration certificate is an offence, but for non-restricted weapons, you only need a firearms acquisition certificate, and that does not involve any record of the gun. You could get a firearms acquisition certificate, over the next five years, three shotguns or no shotguns. Once you have acquired the firearms that you want, you do not have to maintain the firearms acquisition certificate. It simply requires you to be screened before you get a firearm.

**Senator Di Nino:** If you have a firearm today and you do not wish to change it or purchase another one, you do not have to obtain an FAC. Is that correct?

**Mr. Ram:** That is correct.

**The Chairman:** Are BB guns considered a firearm?

**Mr. Ram:** They are not, for the most part. There is a partial exception to the definition of "firearm" for a barrelled weapon that discharges projectiles at less than 500 feet per second. Most BB guns would fall below that limit. Many air guns, however, do not. Any reasonably high-powered air gun, including a number of guns that are used for Olympic-style competition, fire projectiles at over 500 feet per second and require a firearms acquisition certificate. If they are handguns, they also require a registration certificate.

**The Chairman:** In your promotions and information, I would hope you would remind individuals who own camps and cottages that the gun over their doorway should be locked away. I have seen many of them. Many of them are there simply as decoration and not for use, but some kid might decide some day to see if one of them works.

Are there any other questions? If not, I want to thank you gentlemen for attending this afternoon.

The committee adjourned.

[Traduction]

**Le sénateur Di Nino:** Je crois vous avoir entendu dire «pour posséder un fusil». Mais si vous en possédez déjà un, il faut aussi l'enregistrer, n'est-ce pas?

**M. Ram:** Maintenant il le faut, oui.

**Le sénateur Di Nino:** Que vous en ayez un ou que vous vouliez en acquérir un, il faut quand même. . .

**M. Ram:** Quiconque possède une arme à feu à autorisation restreinte sans avoir de certificat d'enregistrement commet une infraction, mais en ce qui concerne les armes sans restrictions, il suffit d'obtenir une autorisation d'acquisition d'armes à feu, ce qui ne comporte pas l'enregistrement de l'arme. Vous pouvez obtenir une autorisation d'acquisition d'armes à feu et acquérir au cours des prochaines années trois fusils ou rien du tout. Après avoir acquis les armes à feu que vous vouliez, l'autorisation d'acquisition n'est plus nécessaire. Cette méthode a simplement pour objet de faire enquête à votre sujet avant d'acquérir une arme à feu.

**Le sénateur Di Nino:** Celui qui possède déjà une arme à feu et qui ne souhaite pas la changer ou en acquérir une nouvelle n'a pas besoin d'obtenir une AAAF, n'est-ce pas?

**M. Ram:** En effet.

**Le président:** Les armes à balles sont-elles des armes à feu?

**M. Ram:** La plupart ne le sont pas. La définition d'«arme à feu» comprend une exception pour les armes à canon qui tirent des projectiles à moins de 500 pieds à la seconde. La majorité des armes à balles entrent dans cette catégorie. Toutefois, beaucoup d'armes à air comprimé n'en font pas partie. Toute arme à air comprimé d'assez forte puissance, notamment un certain nombre de fusils utilisés dans le cadre des compétitions olympiques, tirent des projectiles à plus de 500 pieds à la seconde et exigent une autorisation d'acquisition d'armes à feu. S'il s'agit d'une arme de poing, il faut en outre un certificat d'enregistrement.

**Le président:** Lors de votre campagne de promotion et de sensibilisation, j'espère que vous appellerez aux propriétaires de camps et de chalets que le fusil accroché dans le passage doit être verrouillé. J'en ai vu beaucoup. Un grand nombre ne sont que décoratifs et ne sont pas destinés à servir d'arme à feu mais, un bon jour, un enfant pourrait décider d'en vérifier le fonctionnement.

Y a-t-il d'autres questions? Sinon, je remercie les témoins d'avoir pris part à la séance de cet après-midi.

La séance est levée.







*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From the Department of Justice:*

Mr. R. G. Mosley, Q.C., Senior General Counsel, Criminal and Family Law Policy Directorate;  
Mr. Christopher D. Ram, Counsel, Criminal Law Policy Section;  
Mr. Michael E. N. Zigayer, Counsel, Criminal Law Policy Section.

### *Du ministère de la Justice:*

M. R. G. Mosley, c.r., avocat général principal, Sous-direction de la politique en matière de droit pénal et familial;  
M. Christopher D. Ram, conseiller juridique, Section de la politique en matière de droit pénal;  
M. Michael E. N. Zigayer, conseiller juridique, Section de la politique en matière de droit pénal.



Third Session  
Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la  
trente-quatrième législature, 1991-1992

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

## Legal and Constitutional Affairs

## Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable NATHAN NURGITZ

*Président:*  
L'honorable NATHAN NURGITZ

Wednesday, June 10, 1992

Le mercredi 10 juin 1992

Issue No. 23

Fascicule n° 23

### Third Proceedings on:

Bill C-36, An Act respecting corrections and the conditional release and detention of offenders and to establish the office of Correctional Investigator

### Troisième fascicule concernant:

Le Projet de loi C-36, Loi régissant le système correctionnel, la mise en liberté sous condition et le maintien en incarcération, et portant création du bureau de l'enquêteur correctionnel

### First Proceedings on:

Bill C-81, An Act to provide for referendums on the Constitution of Canada

### Premier fascicule concernant:

Le Projet de loi C-81, Loi concernant les référendums sur la Constitution du Canada

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Nathan Nurgitz, *Chairman*

The Honourable Richard J. Stanbury, *Deputy  
Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	Hastings
Berntson	Lewis
Bonnell	*Murray, P.C.
DeWare	(or Lynch-Staunton)
Di Nino	Neiman
Doyle	Teed
*Frith (or Molgat)	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Teed substituted for that of the Honourable Senator Keon (June 10, 1992).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable Nathan Nurgitz

*Vice-président:* L'honorable Richard J. Stanbury

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Hastings
Berntson	Lewis
Bonnell	*Murray, c.p.
DeWare	(ou Lynch-Staunton)
Di Nino	Neiman
Doyle	Teed
*Frith (ou Molgat)	

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Teed substitué à celui de l'honorable sénateur Keon (le 10 juin 1992).

**ORDERS OF REFERENCE**

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate*, Tuesday, June 2, 1992:

“Resuming the debate on the motion of the Honourable Senator Di Nino, seconded by the Honourable Senator Oliver, for the second reading of Bill C-36, An Act respecting corrections and the conditional release and detention of offenders and to establish the office of Correctional Investigator.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Di Nino moved, seconded by the Honourable Senator Doyle, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.”

---

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate*, Wednesday, June 10, 1992:

“The Senate resumed the Debate on the motion of the Honourable Senator Murray, P.C., seconded by the Honourable Senator Kelly, for the second reading of Bill C-81, An Act to provide for referendums on the Constitution of Canada.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Murray, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Kelly, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.”

**ORDRES DE RENVOI**

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 2 juin 1992:

«Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Di Nino, appuyée par l'honorable sénateur Oliver, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-36, Loi régissant le système correctionnel, la mise en liberté sous condition et le maintien en incarcération, et portant création du bureau de l'enquêteur correctionnel.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Di Nino propose, appuyé par l'honorable sénateur Doyle, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

---

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 10 juin 1992:

«Le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Murray, c.p., appuyé par l'honorable sénateur Kelly, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-81, Loi concernant les référendums sur la Constitution du Canada.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Murray, c.p., propose, appuyé par l'honorable sénateur Kelly, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Gordon Barnhart

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, JUNE 10, 1992

(27)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day at 4:10 p.m., in Room 356-S, Centre Block, the Chairman, the Honourable Senator Nathan Nurgitz, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Berntson, Beaudoin, Bonnell, Di Nino, Doyle, Hastings, Lewis, Neiman, Nurgitz, Stanbury and Teed. (11)

*Other Senator present:* The Honourable Senator Cools.

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* Ms. Mollie Dunsmuir, Research Officer.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:*

*From the Department of the Solicitor General:*

Mr. Ole Ingstrup, Commissioner, Correctional Service of Canada;

Mr. Doug McMillan, Director, Program Planning, Correctional Policy and Planning.

Mr. Jim Edwards, M.P., Parliamentary Secretary to the Government House Leader, House of Commons.

*From the Office of the Privy Council:*

Mrs. Margaret Bloodworth, Assistant Secretary to the Cabinet.

*From Elections Canada:*

Mr. Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer;

Mr. Ron Gould, Assistant Chief Electoral Officer;

Mr. Jacques Girard, General Counsel;

Mr. Bud Slattery, Director, Elections Financing and Registrar of Political Parties;

Mrs. Diane Bruyère, Chief, Election Coordination.

The Committee continued to consider Bill C-36, *An Act respecting corrections and the conditional release and detention of offenders and to establish the office of Correctional Investigator*.

The witnesses answered questions.

*It was agreed,—*That Mr. Ole Ingstrup attend as a witness before the Committee on Thursday, June 11, 1992, at 9:30 a.m.

The Committee moved to Room 256-S, Centre Block, to consider Bill C-81, *An Act to provide for referendums on the Constitution of Canada*.

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 10 JUIN 1992

(27)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 10 dans la salle 356-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Nathan Nurgitz (*président*).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Berntson, Beaudoin, Bonnell, Di Nino, Doyle, Hastings, Lewis, Neiman, Nurgitz, Stanbury et Teed. (11)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Cools.

*Présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* M<sup>me</sup> Mollie Dunsmuir, chargée de recherche.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:*

*Du ministère du Solliciteur général:*

M. Ole Ingstrup, commissaire, Service correctionnel du Canada;

M. Doug McMillan, directeur, Programmes et planification, Politiques et planification correctionnelles.

M. Jim Edwards, député, secrétaire parlementaire au Leader du gouvernement, Chambre des communes.

*Du Bureau du Conseil privé:*

M<sup>me</sup> Margaret Bloodworth, secrétaire adjointe du Cabinet.

*De Élections Canada:*

M. Jean-Pierre Kingsley, directeur général des Élections;

M. Ron Gould, directeur général adjoint des Élections;

M. Jacques Girard, conseiller juridique;

M. Bud Slattery, directeur, Financement des élections et registraire des partis politiques;

M<sup>me</sup> Diane Bruyère, chef, Coordination électorale.

Le Comité poursuit son étude du projet de loi C-36, *Loi régissant le système correctionnel, la mise en liberté sous condition et le maintien en incarcération, et portant création du Bureau de l'enquêteur correctionnel*.

Les témoins répondent aux questions.

*Il est convenu,—*Que M. Ole Ingstrup compareisse en tant que témoin devant le Comité le jeudi 11 juin 1992 à 9 h 30.

Le Comité passe dans la salle 256-S de l'édifice du Centre pour étudier le projet de loi C-81, *Loi concernant les référendums sur la Constitution du Canada*.

At 5:22 p.m., the Committee proceeded *in camera*, in the presence of Mr. Jim Edwards, M.P., Parliamentary Secretary to the Government House Leader, to consider some legal opinions on some aspects of Bill C-81.

At 6:30, the Committee proceeded *in public*.

Mr. Edwards, M.P., made a statement.

Mrs. Bloodworth made a statement.

Mr. Edwards and Mrs. Bloodworth answered questions.

*It was agreed,—*That Mr. Edwards, M.P., and Mrs. Bloodworth attend as witnesses before the Committee on Monday, June 15, 1992, in the afternoon.

Mr. Kingsley made a statement and, with his colleagues, answered questions.

At 8:04 p.m., the Committee adjourned until Thursday, June 11, 1992.

ATTEST:

À 17 h 22, le Comité poursuit à *huis clos* en présence de M. Jim Edwards, député, Secrétaire parlementaire du Leader du gouvernement à la Chambre, pour étudier différentes opinions juridiques sur certains aspects du projet de loi C-81.

À 18 h 30, le Comité poursuit *en public*.

M. Edwards, député, fait une déclaration.

M<sup>me</sup> Bloodworth fait une déclaration.

M. Edwards et M<sup>me</sup> Bloodworth répondent aux questions.

*Il est convenu,—*Que M. Edwards, député, et M<sup>me</sup> Bloodworth comparaissent en tant que témoins devant le Comité le lundi 15 juin 1992, dans l'après-midi.

M. Kingsley fait une déclaration et, avec ses collègues, répond aux questions.

À 20 h 04, le Comité s'ajourne au jeudi 11 juin 1992.

ATTESTÉ:

*Le greffier adjoint du Comité*

Serge Pelletier

*Acting Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, June 10, 1992

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-36, respecting corrections and the conditional release and detention of offenders and to establish the office of Correctional Investigator; and Bill C-81, to provide for referendums on the Constitution, met this day at 4:00 to give consideration to the bills.

**Senator Nathan Nurgitz** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, I see a quorum. We have a rather tight schedule today. I will remind honourable senators that we will proceed with our further consideration of C-36 now. At 5 o'clock the committee will go into an *in camera* hearing for some discussions with the parliamentary secretary to the Government House Leader in the House of Commons. At 6 o'clock we will reconvene to hear both the Chief Electoral Officer and Mr. Jim Edwards on Bill C-81, assuming that, as we speak now, Bill C-81 gets referred to us.

We proceed further this afternoon on Bill C-36. We have back with us today Mr. Ole Ingstrup, the Commissioner of the Correctional Service of Canada. With him is Mr. Doug McMillan, who is Director of Policy Planning and International Development.

Unfortunately, Senator Hastings is not here. Mr. Ingstrup has delivered a letter to our clerk. It is a letter addressed to me and is the correspondence requested by Senator Hastings last week. It is correspondence dealing with an incident at the Saskatchewan Penitentiary on March 26, 1991. The correspondence and what actually appears to be a rather large file have been deposited with us. There have been some portions removed, and they relate to personal information on individuals other than the individuals involved in the incident. I think Senator Hastings was the only one who had particular questions on this. I take it that this information, with the agreement of senators, will be tabled as information for the committee. Is that agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Thank you.

With the permission of the committee, I have a couple of questions. Clause 72 of Bill C-36, Mr. Ingstrup, says that every member of the House of Commons, every senator and every judge of a court in Canada has the right to enter any penitentiary, visit any part of a penitentiary, et cetera, subject to reasonable limitations. My question for you is: Has that always been in the statute?

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 10 juin 1992

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, à qui a été renvoyé le projet de loi C-36, Loi régissant le système correctionnel, la mise en liberté sous condition et l'incarcération, et portant création du bureau de l'enquêteur correctionnel; et le projet de loi C-81, Loi concernant les référendums sur la Constitution du Canada, se réunit aujourd'hui à 16 h pour examiner les projets de loi.

**Le sénateur Nathan Nurgitz** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, je vois qu'il y a quorum. Nous avons un horaire plutôt chargé aujourd'hui. J'aimerais que nous reprenions sur-le-champ l'étude du projet de loi C-36. À 17 h, le comité poursuivra ses travaux à huis clos et s'entretiendra alors avec le secrétaire parlementaire du leader parlementaire du gouvernement à la Chambre des communes. À 18 h, nous nous réunirons à nouveau pour entendre le témoignage du directeur général des élections et de M. Jim Edwards au sujet du projet de loi C-81, à condition qu'il nous ait été renvoyé.

Passons maintenant au projet de loi C-36. Nous avons de nouveau parmi nous aujourd'hui M. Ole Ingstrup, commissaire du Service correctionnel du Canada. Il est accompagné de M. Doug McMillan, qui est directeur de la Politique, de la Planification et du Développement international.

Malheureusement, le sénateur Hastings est absent. M. Ingstrup a fait parvenir à notre greffier une lettre qui m'est adressée et que lui avait demandée le sénateur Hastings la semaine dernière. Elle concerne un incident qui s'est produit au pénitencier de la Saskatchewan le 26 mars 1991. Cette lettre et ce qui m'apparaît être un dossier assez volumineux ont été déposés auprès du comité. Certains documents qui contiennent des renseignements personnels sur des détenus qui n'avaient rien à voir avec l'incident en ont été retranchés. Je pense que le sénateur Hastings était le seul à avoir des questions à poser à ce sujet. Si les sénateurs sont d'accord, ces documents seront déposés à titre d'information pour le comité. Les sénateurs sont-ils d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Merci.

Si le comité me le permet, je vais poser une ou deux questions. Monsieur Ingstrup, l'article 72 du projet de loi C-36 dit que les sénateurs, les députés et les juges des tribunaux canadiens ont accès, dans des limites raisonnables, à tous les sec-teurs d'un pénitencier et peuvent rendre visite à tout détenu qui y consent. Ma question est la suivante: cette disposition a-t-elle toujours figuré dans la loi?

[Text]

**Mr. Ole Ingstrup, Commissioner, Correctional Service of Canada:** Sir, no it has not. Actually, many years ago it moved from the statute down to regulations, down to commissioner's directives, without changing the reality. As far as I am concerned, senators, Members of Parliament, judges and other very senior officials in our society have always had and should always have access to our institutions. The reality has not changed.

As honourable senators may recall, about a year or two ago Senator Hastings presented a very thorough analysis of that whole situation in a speech in the Senate. I appeared before this committee shortly afterwards and certainly agreed to do whatever I could to make sure that it was clear from written regulations that senators, judges and Members of Parliament would have virtually unlimited access.

In a formal sense, your question has to be answered by a no, it has not always been in there. As far as the substance is concerned, my recollection is that we have never refused and would never dream of refusing senators access to institutions.

**The Chairman:** In any event, if some of us want to take pride in the efforts of Senator Hastings, we could call the insertion of that into the statute his amendment.

**Mr. Ingstrup:** That is right.

**The Chairman:** Thank you. I had one other question, if I may. Senator Hastings last week referred to a judgment of Mr. Justice O'Driscoll in the Ontario High Court in which he made reference to section 745(2) applications, the reduction of a 25 year incarceration without parole reduced to 15, which is a matter that can be heard by a jury. Mr. Justice O'Driscoll ruled that, after reading the Criminal Code section, evidence by way of proposed victim impact statements—and I guess there that one can include even the evidence of a victim—does not form part of the relevant matters enunciated by that particular section of the code. That being the case, I guess the question that Senator Hastings might ask, and which I ask, is whether this is a similar consideration? It is in essence a hearing for eligibility for parole heard by a judge who has ruled that victim impact statements are not admissible. How does one justify, with the amendments you now seek in Bill C-36, that, for instance, the statement of a victim would be admissible?

**Mr. Ingstrup:** Mr. Chairman, my understanding is that there is a difference still between the judicial hearing and the parole hearing insofar as the parole hearing to a much larger extent will take risk factors into consideration. The judge knows that subsequent to his or her positive decision of shortening parole eligibility, a thorough review by the parole board

[Traduction]

**M. Ole Ingstrup, Commissaire, Service correctionnel du Canada:** Non. En fait, il y a de nombreuses années, cette disposition a été retranchée de la loi pour être ajoutée aux règlements, puis aux directives du commissaire, sans que cela change quoi que ce soit à la réalité. Les sénateurs, les députés, les juges et d'autres fonctionnaires très haut placés dans notre société ont toujours eu et devraient toujours avoir accès, à mon avis, à nos pénitenciers. La réalité n'a pas changé.

Les honorables sénateurs se rappelleront peut-être qu'il y a un an ou deux, le sénateur Hastings a présenté une analyse très détaillée de toute la question dans une allocution au Sénat. J'ai témoigné devant le comité peu de temps après et je me suis engagé à faire tout ce qui était en mon pouvoir pour qu'il soit clair dans les règlements que les sénateurs, les juges et les députés jouissent d'un accès quasi illimité aux pénitenciers.

Si je m'en tiens à la forme, je dois répondre à votre question par la négative. En ce qui concerne le fond toutefois, je ne me rappelle pas que nous ayons déjà refusé aux sénateurs l'accès aux établissements carcéraux, et il ne nous viendrait d'ailleurs jamais à l'idée de le faire.

**Le président:** Quoi qu'il en soit, nous devons peut-être aux efforts du sénateur Hastings l'ajout de cette disposition à la loi. Tout le mérite lui en revient.

**M. Ingstrup:** Vous avez raison.

**Le président:** Merci. J'aurais une autre question à poser, si vous me le permettez. Le sénateur Hastings a fait allusion la semaine dernière à un jugement du juge O'Driscoll de la Haute Cour de justice de l'Ontario dans lequel il mentionnait les demandes de révision judiciaire prévues au paragraphe 745(2), concernant la réduction d'une peine de 25 ans d'incarcération sans libération conditionnelle à 15 ans, lesquelles peuvent être entendues par un jury. Le juge O'Driscoll a décidé, après avoir lu l'article du Code criminel, que la preuve que pourrait constituer la déclaration de la victime - et je pense qu'on peut entendre par là son témoignage - ne fait pas partie de ce qui peut être considéré comme utile aux termes de cette disposition. Cela étant dit, je suppose que le sénateur Hastings vous aurait demandé, et c'est la raison pour laquelle je vous pose la question, si une telle considération vaudrait dans ce cas-ci. Il s'agit essentiellement d'une audience de libération conditionnelle entendue par un juge qui a déclaré non admissibles les déclarations des victimes. Qu'est-ce qui justifierait, vu les modifications envisagées dans le projet de loi C-36, l'admissibilité en preuve de la déclaration d'une victime, par exemple?

**M. Ingstrup:** Monsieur le président, à moins que je ne me trompe, il y a une différence entre l'audition pour révision judiciaire et l'audience de libération constitutionnelle dans le cas de laquelle on tient davantage compte des risques que le délinquant peut poser pour la société. Le juge sait que s'il décide de raccourcir la période d'admissibilité à la libération



[Text]

will take place. I do not think that the decision rendered by the court to which you refer, Mr. Chairman, excludes us from presenting as part of our material through the National Parole Board any views that the victim might have on factors impacting on risk.

What is important to repeat, I guess, is what Mr. Gibson said some time ago before this committee, that basically parole is a question of management of risk, and if the victims have information that can lead to a new assessment or different assessment of risk, obviously it is highly relevant to the parole board and thereby to CSC.

**The Chairman:** Senator Neiman.

**Senator Neiman:** Following up on that, Mr. Ingstrup, I still have my difficulties with that, because parole hearings can come years and years and years after the commission of the offence and conviction of the offender. Surely if we are paying any more than lip service to the idea of rehabilitation during a prison sentence, then those intervening years hopefully have done something to change the character of the person. I can well appreciate that the feelings of the family of the victim or the victim himself or herself may not have changed over the years, but that to me seems to have not too much relevance to a parole hearing.

I look at this quotation here. I gather it is Mr. Justice Callaghan's quotation that the victim impact statement is something presented to the judge while he or she is hearing evidence and submissions prior to the imposition of sentence. We are now 15 years after the date of sentence, and I think it is flying in the face of rather a clear-cut judgment to put this kind of provision into the act.

**Mr. Ingstrup:** I think, senator, it is important to understand that the kind of elements in a victim impact statement that would be taken into consideration at the sentencing stage would be much broader than the elements that would be taken into account at the parole stage.

As I believe Mr. Gibson mentioned the other day, only if the victim puts forward information that pertains directly to the assessment of risk at the time of release will a victim impact statement be taken into account. That basically means that the mere fact that a victim says, "I think that this person deserves to stay longer in prison," is of no impact on the parole board's decision, but only if it pertains to risk.

**The Chairman:** If I may, it is also a "may". This is not, obviously, opening the door.

[Traduction]

conditionnelle, la commission des libérations conditionnelles procédera à un examen approfondi. Je ne crois pas que la décision rendue par le tribunal auquel vous faites allusion, monsieur le président, nous empêche d'exposer à la Commission nationale des libérations conditionnelles les vues de la victime au sujet des facteurs qui pourraient avoir une incidence sur les risques.

Je pense qu'il est important de revenir sur ce qu'a dit M. Gibson il y a un certain temps à votre comité, c'est-à-dire que la libération conditionnelle est une question de gestion des risques et que si les victimes possèdent des renseignements qui peuvent mener à une évaluation nouvelle ou différente des risques, ceci intéresse de toute évidence au plus haut point la Commission des libérations conditionnelles et, par le fait même, le SCC.

**Le président:** Sénateur Neiman.

**Le sénateur Neiman:** Je ne sais pas trop quoi penser, monsieur Ingstrup, parce que les audiences de libération conditionnelle peuvent avoir lieu bien des années après que l'infraction a été commise et que le délinquant a été reconnu coupable. Si nous sommes sincères lorsque nous parlons de réadaptation pendant que le détenu purge sa peine, alors il faudra espérer que les années écoulées auront en quelque sorte modifié son caractère. Je peux très bien comprendre que les sentiments de la famille de la victime ou de la victime elle-même n'aient pas changé au cours des ans, mais je ne vois pas tellement le rapport avec l'audience de libération conditionnelle.

Je regarde la citation que j'ai sous les yeux. J'imagine que le juge Callaghan parle d'une déclaration de la victime qui aurait été présentée au juge lorsqu'il ou elle a recueilli les preuves et témoignages avant de déterminer la peine. Quinze années se sont écoulées depuis et il serait tout à fait ridicule, à mon avis, d'insérer une disposition de ce genre dans la loi.

**M. Ingstrup:** Je pense, madame le sénateur, qu'il est important de bien comprendre que les éléments de la déclaration d'une victime qui seraient pris en considération au moment de la détermination de la peine seraient beaucoup plus vastes que ceux dont il peut être tenu compte à l'étape de la libération conditionnelle.

Comme M. Gibson l'a mentionné, je crois, l'autre jour, la déclaration d'une victime ne sera prise en considération que si elle fournit des renseignements qui intéressent directement l'évaluation des risques au moment de la mise en liberté. Le seul fait que la victime croit que le délinquant mérite de demeurer plus longtemps en prison n'aura pas d'incidence sur la décision de la commission des libérations conditionnelles, à moins que ce soit une question de risques.

**Le président:** On n'ouvrirait donc pas grand la porte.

[Text]

**Senator Neiman:** That leaves the decision up to the parole board, obviously. It is similar to what happens during a trial when a statement is made and the judge says, "Strike that from the record." Everybody knows that the jury has heard the statement, and who is to say that members can't be influenced by that. Who is going to make the decision? Are you going to show the impact statement to the parole board and then let them decide whether it is relevant and pertinent?

**The Chairman:** Senator Neiman, I think Mr. Gibson's evidence on that was that the likelihood was very remote, if not impossible, that those sitting and giving consideration to applications would be the same as those going out to the institution to have the actual hearing.

**Senator Neiman:** That is true. I had forgotten that. Thank you.

**The Chairman:** Senator Doyle.

**Senator Doyle:** I am quite concerned about that section and perhaps I take a different position to that of Senator Neiman. I think relatives of victims have anxieties of their own, and sometimes those anxieties have to do with concern for their own safety as well as that of other members of their family who may have been involved directly or peripherally to the crime when it was committed. Their situation and their worries might not be disclosed to a parole board unless their statements were available and within reach even though 15 years have passed, if we are going to look all around us, as we must, when we approach a sentence with the object of reducing the period that the judge set down in the beginning. I am one of those people who are not sure that we do not need to re-juggle sentencing and parole and have another look at it. Perhaps the family itself, by learning of the circumstances of the record and the man in the prison, will themselves feel at ease and say, "Yes, he can go forth. We were worried before but it would not bother us now." I think that basically we have not paid any attention to families. We have treated them in a very cool way in the past, and we have to accept that they are members of society. I just wanted to make that remark, and I hope you would agree.

**Mr. Ingstrup:** I think, Senator Doyle, that what the government has attempted to do here is to strike a balance between the two viewpoints.

If I may add just an observation, I would say that we should never forget that for many victims it is important to get the criminal act behind them. A true aggressive posture on the part of the officials, like going to the victims and asking them if they would like to make a statement, can be quite a traumatic experience to victims who have managed to basically forget about what had happened. On the other hand, there are the kind of people that you are talking about, Senator Doyle,

[Traduction]

**Le sénateur Neiman:** De toute évidence, ce sera à la commission des libérations conditionnelles de décider. C'est la même chose que quand une déclaration est faite au cours d'un procès et que le juge demande au jury de ne pas en tenir compte. Tout le monde sait que le jury a entendu la déclaration, et qui peut dire s'il ne se laissera pas influencer? Qui prendra la décision? Allez-vous montrer la déclaration de la victime à la commission des libérations qui devra, elle, décider si elle est pertinente?

**Le président:** Sénateur Neiman, je crois que M. Gibson a dit qu'il était peu probable, voire impossible, que ceux qui étudieraient les demandes de révision judiciaire soient les mêmes que ceux qui se rendraient au pénitencier pour tenir l'audience.

**Le sénateur Neiman:** C'est vrai. J'avais oublié. Merci.

**Le président:** Sénateur Doyle.

**Le sénateur Doyle:** Cet article m'inquiète et je dois dire que je ne partage pas tout à fait les vues du sénateur Neiman. Je pense que les membres de la famille des victimes peuvent éprouver de l'anxiété et craindre parfois pour leur propre sécurité et celle d'autres membres de leur famille qui pourraient avoir été mêlés directement ou indirectement au crime lorsqu'il a été commis. Leur situation et leurs craintes pourraient ne pas être divulguées à une commission des libérations conditionnelles à moins que leurs déclarations soient disponibles même si 15 années se sont écoulées, ce qui est important à mon avis si nous voulons tenir compte de tous les facteurs le moment venu de décider s'il faut réduire la peine imposée au départ par le juge. Je fais partie de ceux qui se demandent s'il ne faudrait pas repenser entièrement la question de la détermination de la peine et de la libération conditionnelle. La famille, lorsqu'elle aura pris connaissance du dossier de l'homme qui est en prison pourrait fort bien décider qu'il peut être relâché, qu'elle ne se sent plus menacée. Je pense que nous n'avons pas accordé aux familles l'attention voulue. Nous les avons traitées à la légère dans le passé et il nous faut reconnaître que ce sont des membres de la société. Je tenais à faire cette observation, et j'espère que vous êtes d'accord avec moi.

**M. Ingstrup:** Je pense, sénateur Doyle, que le gouvernement a cherché ici à trouver le juste équilibre entre ces deux points de vue.

Si vous me permettez d'ajouter une observation, je dirais qu'il ne nous faudrait jamais oublier qu'il est important pour de nombreuses victimes de laisser leur passé derrière elles. Une attitude agressive de la part des représentants de la justice, qui pourraient par exemple leur demander si elles aimeraient faire une déclaration, peut être traumatisante pour celles qui ont réussi à oublier ce qui s'est passé. Par ailleurs, il y a aussi les gens dont vous parlez, sénateur Doyle, ceux pour qui



[Text]

for whom it is equally important that they make their statement and that some professional can sit down with them and explain what has actually happened.

**Senator Doyle:** I don't think there are many mothers or wives or fathers who are capable of putting such an event behind them. It is there. It may not dominate their lives, and they may not walk around with it on their sleeves, but I think it is there and their anxieties are there. I don't see why it should ever offend a judge to hear anyone who is legitimately involved and wants to speak one way or another about a person before him. Judges are supposed to be able to hear a good deal, even read newspapers. I think it is important for that reason.

**The Chairman:** Senator Di Nino.

**Senator Di Nino:** I want to confirm part of the testimony from the last time that we sat. One of the things I heard was that many times the victims themselves—spouses in many cases, and so on-- not only request but also demand that they participate. In many cases it is even a positive statement as opposed to being a negative statement.

**Mr. Ingstrup:** That is right.

**Senator Di Nino:** The other thing that I heard, which is as important if not more important, was an opinion expressed during testimony that the victim's participation, either through a statement or through personal appearance, is at times of therapeutic value to the victim and should not be discouraged. It may have the exact opposite effect to what is being described or what we envision when we talk about a victim, namely, an angry person saying, "Let us go hang them all." It generally is not that way, or certainly at times it is not that way. We can balance the concerns that Senator Neiman has with the other aspects of the participation of the victim by the fact that many times they themselves request that they be able to participate—and more often than not in a positive way—and that there is a therapeutic value in it. Is that what I heard in the past?

**Mr. Ingstrup:** That is absolutely true. There is a growing interest among victims and offenders as well to find a more psychological, emotional way out of the existing conflict between the two. CSC currently provides funds for a program that we call the Victim-Offender Reconciliation Program. But this whole area is not very advanced. It is delicate and difficult and not very developed, but so far we have seen some positive results. It doesn't necessarily mean that the victim and the offender start to like each other, but the worst fears on the part of the victims seem to be dealt with that way.

[Traduction]

il est important de faire une déclaration et de parler avec un professionnel de ce qui s'est passé.

**Le sénateur Doyle:** Je ne pense pas qu'il y ait beaucoup de mères, de femmes ou de pères qui soient capables d'oublier un tel événement. Il est constamment présent. Il ne domine peut-être pas leur vie; il se peut qu'ils n'en parlent pas constamment, mais je pense qu'ils n'en sont pas moins anxieux. Je ne vois pas pourquoi un juge se sentirait offensé d'entendre ce qu'a à dire une personne qui a de bonnes raisons de vouloir dire son mot. Les juges sont censés être capables d'en entendre beaucoup, même de lire les journaux. Je pense que c'est important pour cette raison.

**Le président:** Sénateur Di Nino.

**Le sénateur Di Nino:** Je tiens à revenir sur certains témoignages que nous avons entendus lors de notre dernière séance. On a dit que bien souvent les victimes elles-mêmes - des conjoints, dans bien des cas, et d'autres personnes encore - non seulement demandent, mais exigent de participer. Il arrive souvent qu'elles fassent une déclaration positive plutôt que négative.

**M. Ingstrup:** C'est exact.

**Le sénateur Di Nino:** L'autre chose que j'ai entendue, qui est tout aussi importante sinon plus encore, c'est que la participation de la victime, qui peut prendre la forme soit d'une déclaration soit d'un témoignage personnel, peut parfois avoir une valeur thérapeutique pour elle et qu'il n'y aurait pas lieu d'essayer de la dissuader. On a peut-être tout à fait tort lorsqu'on voit dans une victime une personne en colère prête à jeter la pierre à tous les délinquants. Ce n'est généralement pas le cas, ou du moins ça ne l'est pas toujours. Nous pouvons mettre dans la balance les préoccupations du sénateur Neiman et les autres aspects de la participation des victimes, dont le fait que bien des fois elles demandent elles-mêmes de pouvoir participer—et plus souvent qu'autrement de manière positive—et que leur témoignage peut avoir une valeur thérapeutique. Est-ce bien ce qui a été dit?

**M. Ingstrup:** C'est tout à fait vrai. Les victimes et les délinquants cherchent de plus en plus à trouver, pour régler le conflit qui existe entre eux, un moyen qui fasse davantage appel à la psychologie et aux émotions. Le SCC finance actuellement un programme que nous appelons le Programme de réconciliation des victimes et des délinquants. Nous n'avons cependant pas fait beaucoup de progrès dans ce domaine. C'est un sujet délicat et difficile et assez nouveau, mais nous avons obtenu jusqu'à maintenant certains résultats positifs. Cela ne veut pas dire pour autant que la victime et le délinquant se prendront d'affection l'un pour l'autre, mais j'ai l'impression que nous avons trouvé un moyen d'apaiser les pires craintes des victimes.

[Text]

**Senator Di Nino:** For now that's it on that issue.

**The Chairman:** On that very question, under the law as it is today we know that a victim may, as can any other person, attend a hearing with the consent of the inmate. What sort of numbers are we talking about? Do we know? Perhaps we should be asking Mr. Gibson this question, but you did have some involvement in it.

**Mr. Ingstrup:** That is right. I can't plead innocent but maybe ignorant at this point in time. I can't tell you whether or not we have the numbers. It happened rarely when I was Chairman of the National Parole Board, but there still may be a considerable number. I would be pleased to see what we can find and if there is anything, Mr. Gibson could bring it tomorrow.

**The Chairman:** I should like to ask a two-part question. First, do you contemplate in this legislation that you would have a lot of victims? Secondly, do you contemplate that under Bill C-36 we will have a different kind of parole hearing?

**Mr. Ingstrup:** This is pure guesswork, but I don't expect that many more victims would appear before the Parole Board. I would not think so.

When I was chairman of the board we started to develop pamphlets for victims, which they received at the sentencing stage, informing them, "If you want to be in touch with us later on, here is our address." I know that Mr. Gibson has taken a particular interest in that program and has expanded it. So that most of that information is already in the hands of people who are truly deeply interested in it. But the act gives us a much more formal safeguard form for doing what we think is right.

**Senator Di Nino:** I have two questions that are totally unrelated. First, refresh my memory a bit more on the special consideration that the correctional service will give to aboriginal inmates.

Secondly, I happen to share Senator Hastings' opinion that we jail too many people for way too long. During the discussions and preparation of Bill C-36, did you or your officials have any alternative remedies to jailing people, in particular those who are not violent?

**Mr. Ingstrup:** One of the things that is new in this bill is direct reference to the aboriginal people and to female offend-

[Traduction]

**Le sénateur Di Nino:** C'est tout ce que j'avais à dire pour le moment.

**Le président:** Au sujet toujours de la même question, la loi autorise actuellement une victime, comme toute autre personne, à assister à une audience si le détenu y consent. Combien de victimes cela intéresse-t-il? Le savons-nous? Nous devrions peut-être poser cette question à M. Gibson, mais vous-même êtes placé pour le savoir.

**M. Ingstrup:** C'est vrai. Je ne peux pas plaider non coupable, mais je dois avouer tout ignorer de cette question. Je ne peux pas vous dire si nous avons ou non les chiffres. Cela est rarement arrivé lorsque j'étais président de la Commission nationale des libérations conditionnelles, mais il se pourrait quand même que les chiffres soient élevés. Je me ferai un plaisir de voir ce que je peux trouver et M. Gibson pourrait vous transmettre ces renseignements demain.

**Le président:** J'aurais une question à deux volets à poser. Premièrement, pensez-vous que cette loi encouragera un grand nombre de victimes à se manifester? Deuxièmement, croyez-vous que le projet de loi C-36 donnera lieu à un type différent d'audience de libération conditionnelle?

**M. Ingstrup:** Vous me demandez là une devinette, mais je ne m'attends pas à ce qu'un nombre beaucoup plus grand de victimes témoignent devant la Commission des libérations. Je ne le croirais pas.

Lorsque j'étais président de la commission, nous avons commencé à rédiger des brochures à l'intention des victimes, qu'elles recevaient à l'étape de la détermination de la peine, pour leur faire connaître notre adresse au cas où elles aimeraient entrer en communication avec nous plus tard. Je sais que M. Gibson s'est personnellement intéressé à ce programme et qu'il en a élargi la portée. Donc, les gens qui s'intéressent de très près à tout cela possèdent déjà une bonne partie de ces renseignements. Toutefois, la loi nous garantirait beaucoup plus officiellement que par le passé la possibilité de faire ce que nous croyons être le mieux.

**Le sénateur Di Nino:** J'ai deux questions qui n'ont aucun lien entre elles. Premièrement, pourriez-vous me rafraîchir la mémoire au sujet de l'attention spéciale que le Service correctionnel accordera aux détenus autochtones?

Deuxièmement, j'ai entendu le sénateur Hastings dire que nous emprisonnons un trop grand nombre de gens pour de trop longues périodes. Au cours des discussions et des travaux qui ont mené au projet de loi C-36, vous ou vos représentants avez-vous proposé des solutions de rechange à l'emprisonnement, surtout dans le cas des délinquants qui ne sont pas violents?

**M. Ingstrup:** Une innovation de ce projet de loi est qu'il fait directement allusion aux autochtones et aux femmes. Cette



## [Text]

ers. Under this act the Correctional Service of Canada would have an obligation to provide special programs for these two groups of offenders.

CSC and the National Parole Board have worked very actively in that area since about 1987. In 1987 the Solicitor General of the day, now Senator Kelleher, asked me to chair an interparliamentary task force on federally sentenced aboriginal offenders. That task force came up with some 60 or 65 recommendations for improvement. The basis for the minister's concern was that in Canada we have a disproportionate number of native people in prison. Approximately 10 or 11 per cent of our prison population are natives, whereas only two to two and one-half per cent of the general population are natives. So that it is a five-times over-representation. Obviously something should be done to see if the correctional system could contribute to the discrepancy in this particular area.

For those recommendations that, like the senator, I feel attached to because I was chairman of the board, I now have an opportunity to implement them. The present minister is of exactly the same opinion as Senator Hastings, namely, that a focus must be maintained on aboriginal offenders, which basically means that we have transferred moneys and we have received new funds for native offender treatment programs. We have established cultural awareness training programs for virtually all our staff across the Correctional Service of Canada. We now have native liaison workers in each and every one of our institutions. We have native elders serving in the same way as other spiritual and religious leaders within our institutions. They have their own sacred ground. They have sweat houses or whatever they need in order to do what is needed in the spiritual area of native offenders. I also have an elder medicine man who is a Mic-Mac. He is a special adviser to me. He works out of my office here in Ottawa to ensure that we do take native issues into consideration in whatever we are doing. Furthermore, he travels across the country to make sure that the native and aboriginal communities understand what we are doing and to facilitate a productive working relationship between those communities and ourselves, bearing in mind that reintegration of native and aboriginal offenders is very difficult unless the local communities are prepared to accept them back. And that has not always been the case. I am guessing, but it is probably not because of lack of trust in our system but rather not enough understanding of what we are really doing. So this kind of making use of a very respected elder as a negotiator has been very useful.

## [Traduction]

loi obligerait le Service correctionnel du Canada à offrir des programmes spéciaux à ces deux groupes de délinquants.

Le SCC et la Commission nationale des libérations conditionnelles déploient de très nombreux efforts en ce sens depuis 1987 environ. En 1987, le solliciteur général, qui était alors l'actuel sénateur Kelleher, m'a demandé de présider un groupe d'étude parlementaire sur les autochtones au sein du régime correctionnel fédéral. Ce groupe d'étude a présenté quelque 60 ou 65 recommandations aux fins d'amélioration. Le ministre s'inquiétait du taux anormalement élevé d'autochtones dans les prisons. À peu près 10 ou 11 p. 100 de notre population carcérale sont des autochtones, alors que ceux-ci ne représentent que de deux à deux et demi pour cent de l'ensemble de la population. Le taux des détenus autochtones est donc cinq fois plus élevé qu'il devrait l'être. De toute évidence, quelque chose doit être fait pour voir si le régime correctionnel peut contribuer à régler ce problème particulier.

Quant aux recommandations qui, comme au sénateur, me tiennent à coeur parce que j'étais président de la commission, j'ai maintenant l'occasion de les mettre en application. Le ministre actuel est tout à fait de l'avis du sénateur Hastings, savoir qu'il faut continuer à mettre l'accent sur les délinquants autochtones, ce qui veut essentiellement dire que nous avons transféré des fonds et que nous avons reçu de nouvelles sommes pour les programmes de traitement qui leur sont destinés. Nous avons établi des programmes de sensibilisation à la culture autochtone pour à peu près tous les employés du Service correctionnel du Canada. Nous avons maintenant des agents de liaison autochtones dans chacun de nos pénitenciers. Nous comptons des aînés autochtones parmi les chefs spirituels et religieux de nos établissements. Ils ont leurs propres lieux sacrés. Nous mettons à leur disposition des sueries ou tout ce dont ils peuvent avoir besoin pour permettre aux délinquants autochtones de donner libre cours à leur spiritualité. J'ai aussi un aîné guérisseur qui est mic-mac. Il figure parmi mes conseillers spéciaux. Il travaille à mon bureau ici à Ottawa et veille à ce que nous tenions compte des questions intéressant les autochtones peu importe ce que nous faisons. En outre, il se promène de région en région pour chercher à faire comprendre aux collectivités autochtones ce que nous faisons et nous faciliter le travail avec elles, car il ne faut pas oublier que la réinsertion sociale des délinquants autochtones est très difficile à moins que les collectivités locales ne soient prêtes à les accepter à nouveau en leur sein. Cela n'a pas toujours été le cas. J'essaie de deviner pourquoi. C'est probablement non pas à cause d'un manque de confiance dans notre système, mais plutôt d'une mauvaise connaissance de ce que nous faisons vraiment. C'est pourquoi il nous a été très utile de recourir aux services d'un aîné très respecté comme négociateur.

[Text]

The current minister, the Hon. Doug Lewis, has been in Hobbema, southeast of Edmonton, to announce that for the first time in our history we will be building an institution on native land primarily for native offenders. We will be doing that in consultation and in conjunction with the band at Hobbema, the First Nation. The minister also went to southwestern Saskatchewan less than a month ago to announce in Mabel Creek that the Correctional Service of Canada will be building a healing lodge for federally sentenced native women under Canadian jurisdiction.

So that a lot of progress is being made. It is a biased assessment but nevertheless it is still my assessment that the working relationship between our minister, our ministry and the native communities is very good and has improved dramatically. We work well with the natives in this area.

**Senator Di Nino:** You partially answered that; perhaps I can ask you a follow-up question. Perhaps you can expand a bit. What role did the native communities play in the original research and discussions and how well had they accepted the recommended changes? What were the results of that? I think you have answered some of that. Perhaps you can expand on it, though.

**Mr. Ingstrup:** We prepared a progress report from the time the task force report was approved by the minister. We have a permanent committee attached to the Correctional Service of Canada called the Native Advisory Committee. The minister and the Native Advisory Committee approved all the recommendations of the original task force. And we have prepared follow-up reports on an annual basis. One of these reports could be made available to the committee, if you wish.

**Senator Di Nino:** I personally would like one but I am not sure about other members of the committee.

**The Chairman:** That would be fine, sure.

**Mr. Ingstrup:** We have some. During the work of the first task force, the 1987 task force, we had people travelling to many native communities and consulting a lot with native communities. Their recommendations were generally accepted by the native people, except that they felt we should be doing more in the area of Inuit offenders. It is true, in retrospect, that we probably didn't do quite as well as we should have. I discussed that point with my minister and we hired a person under contract to follow up on more recommendations for Inuit people. So there is a separate report with some 27

[Traduction]

Le ministre actuel, l'honorable Doug Lewis, s'est rendu à Hobbema, au sud-est d'Edmonton, pour annoncer que nous allions pour la première fois construire un établissement sur des terres autochtones à l'intention principalement des délinquants autochtones. Nous le ferons en collaboration et en concertation avec la bande d'Hobbema, la première nation. Le ministre s'est aussi rendu dans le sud-ouest de la Saskatchewan il y a moins d'un mois pour annoncer à Mable Creek que le Service correctionnel du Canada construira une loge de guérison, ou pavillon de ressources, pour les détenues autochtones purgeant une peine fédérale.

Nous avons donc accompli énormément de progrès. Je suis sûrement de parti pris, mais je pense néanmoins que les liens de travail entre notre ministre, notre ministère et les collectivités autochtones sont très bons et se sont resserrés considérablement. Nous travaillons bien avec les autochtones dans ce domaine.

**Le sénateur Di Nino:** Vous avez en partie répondu à la question que j'allais vous poser, mais je vais vous en poser une supplémentaire pour que vous nous donniez un peu plus de précisions. Quel rôle les collectivités autochtones ont-elles joué à l'étape des recherches et des discussions préalables et ont-elles bien accepté les changements recommandés? Quels ont été les résultats obtenus? Je crois que vous avez déjà répondu en partie à ces questions, mais je vous demanderais de développer votre pensée.

**M. Ingstrup:** Nous avons rédigé un rapport d'étape qui remonte au moment où le rapport du groupe d'étude a été approuvé par le ministre. Nous avons un comité permanent rattaché au Service correctionnel du Canada appelé le Comité consultatif autochtone. Le ministre et le Comité consultatif autochtone ont approuvé toutes les recommandations du groupe d'étude original. Chaque année, depuis, nous avons préparé des rapports de suivi. Nous pourrions mettre l'un d'entre eux à la disposition du comité, si cela vous intéresse.

**Le sénateur Di Nino:** J'aimerais personnellement que vous le fassiez, mais je ne sais pas ce qu'en pensent les autres membres du comité.

**Le président:** Cela nous conviendrait, oui.

**M. Ingstrup:** Nous en avons des copies. Durant les travaux du premier groupe d'étude, celui de 1987, nous avons des gens qui sont allés dans de nombreuses collectivités autochtones et qui les ont abondamment consultées. Leurs recommandations ont été en général acceptées par les autochtones, sauf qu'ils étaient d'avis que nous devrions faire plus pour les délinquants inuit. Il est vrai, rétrospectivement, que nous n'avons probablement pas fait tout ce que nous aurions dû faire. J'en ai discuté avec mon ministre et nous avons engagé une personne à contrat pour donner suite à un plus grand nom-



[Text]

recommendations pertaining to Inuit offenders. That whole package has been well received.

When it comes to federally sentenced aboriginal women the majority of the recommendations in that area were developed by a task force on federally sentenced women on which a large number of native women's organizations had a seat. Later on we worked with a native female offender implementation committee that basically also consists of native elder women and other people very knowledgeable in the area of aboriginal people. So that there is a first-class relationship there. They were in Mabel Creek as well to give public endorsement to what the minister announced.

**Senator Doyle:** For many years it has been the policy not to release prisoners who have been convicted of serious offences until they have acknowledged their guilt. Has that policy been retained?

**Mr. Ingstrup:** I am not trying to avoid the question but it is a question of the Parole Board's policies. As far as I am informed it is not stated in any of the Parole Board's policies that admission of guilt is a precondition for release.

**Senator Doyle:** But does that not *de facto* seem what it is? Certainly it was in the Milgaard case.

**Mr. Ingstrup:** Yes, but one has to take into account here that many of the decisions in the Milgaard case are many years old from a time when the Parole Board, as Senator Cools mentioned last time, did not have any decision-making policies. The Parole Board has decision-making policies now.

**Senator Doyle:** One would hope that the policies, if they are more enlightened now, would catch up even with the old prisoners.

**Mr. Ingstrup:** Yes, they do.

**Senator Doyle:** Milgaard had been in prison longer than any other man.

**Mr. Ingstrup:** That is right. The policies apply to any decision made by the Parole Board subsequent to the promulgation of the policies, which was three or four years ago.

**Senator Doyle:** But if you were in prison before then those new policies do not apply to you, only the new ones do?

**Mr. Ingstrup:** Yes, they do apply. Every time an inmate appears before the board after the implementation of new policies, he or she will be treated under those new policies.

[Traduction]

bre de recommandations pour les Inuit. Il y a donc un rapport distinct qui compte quelque 27 recommandations pour les détenus inuit. Tout cela a été bien reçu.

Quant aux détenues autochtones qui purgent une peine fédérale, la majorité des recommandations les concernant ont été mises de l'avant par un groupe d'étude sur les détenues sous responsabilité fédérale auquel siégeaient un grand nombre de représentantes d'organisations féminines autochtones. Par la suite, nous avons travaillé avec un comité de mise en oeuvre qui se composait essentiellement lui aussi d'aînées autochtones et d'autres personnes qui connaissent très bien la réalité autochtone. La relation ne pourrait pas être plus étroite. Ces gens étaient également à Mabel Creek pour appuyer publiquement l'annonce faite par le ministre.

**Le sénateur Doyle:** Pendant de nombreuses années, la politique a consisté à ne pas libérer les prisonniers qui avaient été reconnus coupables d'infractions graves tant qu'ils n'avaient pas admis leur culpabilité. Cette politique a-t-elle été maintenue?

**M. Ingstrup:** Ce n'est pas que je ne veuille pas répondre à cette question, mais elle concerne la politique de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Autant que je sache, il n'est nulle part dit dans ses lignes de conduite que la reconnaissance de la culpabilité est une condition préalable à la libération.

**Le sénateur Doyle:** Mais est-ce que ce n'en est pas une dans les faits? C'est un facteur qui est de toute évidence intervenu dans l'affaire Milgaard.

**M. Ingstrup:** Oui, mais il ne faudrait pas oublier qu'un grand nombre des décisions rendues dans l'affaire Milgaard remontent à de nombreuses années, à une époque où la Commission des libérations, comme le sénateur Cools l'a dit la dernière fois, n'avait aucun pouvoir de décision. Elle peut maintenant établir ses propres politiques.

**Le sénateur Doyle:** Il sera souhaitable que les politiques, si elles sont maintenant plus judicieuses, s'appliquent aussi aux vieux prisonniers.

**M. Ingstrup:** C'est le cas.

**Le sénateur Doyle:** Milgaard était en prison depuis plus longtemps que n'importe quel autre homme.

**M. Ingstrup:** C'est vrai. Les politiques s'appliquent à toutes les décisions prises par la Commission des libérations après leur promulgation, il y a trois ou quatre ans.

**Le sénateur Doyle:** Alors, ceux qui étaient déjà en prison ne seraient pas assujettis aux nouvelles politiques?

**M. Ingstrup:** Ils le sont. Ces nouvelles politiques s'appliquent à tous les détenus qui comparaissent devant la commission.

[Text]

**The Chairman:** I would suspect though, Senator Doyle, that within the last two or three years David Milgaard has been seeking another kind of redress, not parole.

**Senator Cools:** I think so.

**The Chairman:** Do you follow what I am saying?

**Senator Doyle:** I think he has sought just about every kind of freedom you can lay your tongue to.

**The Chairman:** And I don't think it is disputed that he had made applications for parole several years ago and had had at least two parole hearings.

**Mr. Ingstrup:** Some hearings, yes.

**The Chairman:** I wish to correct something that was said. Was David Milgaard, at the time of his release, the longest serving prisoner in the system?

**Mr. Ingstrup:** I don't think so.

**The Chairman:** I am sure not.

**Senator Doyle:** His lawyer said so.

**Mr. Ingstrup:** No, I don't think so.

**Senator Cools:** No. Not even close.

**The Chairman:** I have one friend who is in the system and I think has been much longer than that.

**Senator Doyle:** It has certainly been repeatedly said of him and if it is not true it should be corrected. It would be interesting to know who is the longest serving prisoner.

**Mr. Ingstrup:** I would have to consult my privacy people. I don't know if one can—

**The Chairman:** I don't know that we need a name.

**Senator Doyle:** I am not interested in that.

**Mr. Ingstrup:** I will see what the longest sentence served is.

**The Chairman:** I will give you the name of a dear friend of mine.

**Senator Cools:** My question harkens back to the previous matter. If anyone wants to continue on the subject matter that Senator Doyle was raising I would be happy to defer, or I could ask another question.

The commissioner was talking about the initiatives on the question of native people. The question of native people in our institutions has been troubling to all of us. Could the commissioner tell us a bit about the profile of the native offender? Could he also share with us whether or not he has any data on the relationship of the percentage of native offenders versus the percentage of offences that the offenders have committed?

[Traduction]

**Le président:** Je crois, sénateur Doyle, que David Milgaard a cherché à obtenir réparation au cours des deux ou trois dernières années, pas une libération conditionnelle.

**Le sénateur Cools:** Je pense que vous avez raison.

**Le président:** Comprenez-vous ce que je veux dire?

**Le sénateur Doyle:** Je crois qu'il a essayé d'obtenir toutes les formes possibles de libération.

**Le président:** Et je pense que personne ne peut contester le fait qu'il a présenté des demandes de libération conditionnelle il y a plusieurs années et qu'il a eu au moins deux audiences de libération conditionnelle.

**M. Ingstrup:** Un certain nombre, oui.

**Le président:** Je tiens à rectifier une chose qui a été dite. Au moment de sa libération, David Milgaard était-il le prisonnier à avoir passé le plus de temps dans un établissement pénitencier?

**M. Ingstrup:** Je ne pense pas.

**Le président:** Je suis persuadé du contraire.

**Le sénateur Doyle:** C'est ce que son avocat a dit.

**M. Ingstrup:** Non, je ne le crois pas.

**Le sénateur Cools:** Non, loin de là.

**Le président:** J'ai un ami qui est en prison et je pense qu'il y est depuis beaucoup plus longtemps.

**Le sénateur Doyle:** On dit souvent que c'est lui qui a purgé la peine la plus longue et, si c'est faux, il faudrait rectifier. Il serait intéressant de savoir quel est le plus vieux prisonnier.

**M. Ingstrup:** Je me demande si ce n'est pas un renseignement confidentiel. Je ne sais pas si je peux—

**Le président:** Je ne pense pas que nous ayons besoin d'un nom.

**Le sénateur Doyle:** Ce n'est pas ce qui m'intéresse.

**M. Ingstrup:** Je verrai quelle a été la plus longue peine purgée.

**Le président:** Je vais vous donner le nom d'un ami qui m'est cher.

**Le sénateur Cools:** Je voudrais revenir au sujet précédent. Si quelqu'un voulait continuer dans la même veine que le sénateur Doyle, je serais prête à me plier à vos désirs, ou je pourrais poser une autre question.

Le commissaire a parlé des programmes à l'intention des autochtones. La question des autochtones dans nos établissements est troublante pour nous tous. Le commissaire pourrait-il nous dresser un profil du délinquant autochtone? Pourrait-il également nous dire s'il possède des données sur le pourcentage des délinquants autochtones par rapport au pourcentage des infractions qu'ils ont commises? Ce que j'aimerais savoir,



[Text]

What I am especially interested in is whether we are looking at offences against the body, the person or the property most of the time. Do you have such a profile?

**Mr. Ingstrup:** We do. We will check that information for when we return. Native offenders in federal institutions are serving more sentences for violent offences than other types of inmates. There is also reason to believe that native offenders are not serving longer sentences than other offenders for the same type of crime.

There are reasons to believe there is evidence that native offenders are being released at a slightly later stage in their sentence than are other offenders, although that gap is being closed. That is what we are trying to work at. We also had evidence that more native offenders who were actually released on conditional release, be it parole or mandatory supervision, would have their conditional release revoked and be sent back to prison either because of breach of conditions or because of new offences. We are of the opinion in CSC that this is mainly due to the fact that the support systems where they go when they return to the community may not be quite as strong and culturally sensitive as they should be. That is another area where we are working, for example, to try to get psychologists with native backgrounds, although there are not many of them. We are trying to get some of those on board who understand native offenders better. We are also trying to get some of the chiefs, who are increasingly willing to take that responsibility, to become pro-supervisors to create an accepting environment on the reserve. Obviously there is a serious problem involving native inmates who go back to major urban cities. Often it is more difficult for us to find what we would call a good community for them when they go back to the city.

**Senator Cools:** You say that the proportion of offences against the person is higher in the native population than in the non-native population.

**Mr. Ingstrup:** I believe so. Among the federally sentenced people it is.

**Senator Cools:** Your authority is only with federal institutions, of course.

**Mr. Ingstrup:** Yes.

**Senator Cools:** Among those offences against the body, what percentage is murder?

**Mr. Ingstrup:** I don't have the numbers here but I can find them for you. We do have them.

**Senator Cools:** My understanding is that the number has not decreased in years. The percentage of homicides among native people is excessively or inordinately higher than the

[Traduction]

c'est s'il s'agit de crimes contre la personne ou contre les biens, la plupart du temps. Avez-vous un tel profil?

**M. Ingstrup:** Oui. Nous aurons ces renseignements avec nous lorsque nous reviendrons vous voir. Les délinquants autochtones dans les établissements fédéraux purgent plus de peines pour des crimes violents que les autres types de détenus. Il y a aussi des raisons de croire que les délinquants autochtones ne purgent pas des peines plus longues que les autres délinquants pour le même type de crime.

Nous avons également des raisons de croire que les délinquants autochtones sont libérés lorsqu'ils ont purgé une partie un peu plus grande de leur peine que les autres délinquants, mais l'écart tend à diminuer. Nous y travaillons. Il s'est aussi avéré qu'un plus grand nombre de délinquants autochtones mis en liberté sous condition ou sous surveillance obligatoire voient leur libération conditionnelle suspendue et sont renvoyés en prison soit pour violation des conditions ou perpétration de nouvelles infractions. Nous sommes d'avis, au SCC, que cela est principalement attribuable au fait que les programmes d'aide qui leur sont offerts lorsqu'ils retournent dans la société ne sont peut-être pas aussi solides et adaptés à leur culture qu'ils devraient l'être. C'est une autre question à laquelle nous travaillons et nous essayons, par exemple, d'aller chercher des psychologues connaissant bien les autochtones, mais ils ne sont pas nombreux. Nous cherchons à recruter des spécialistes qui connaissent mieux les délinquants autochtones. Nous cherchons également à amener certains chefs, qui sont de plus en plus prêts à assumer cette responsabilité, à devenir agents de probation pour créer dans la réserve un climat qui soit accueillant. De toute évidence, un problème grave se pose dans le cas des délinquants autochtones qui retournent dans des grandes villes. Souvent, il est plus difficile pour nous de trouver ce qu'on pourrait appeler un milieu favorable lorsqu'ils retournent à la ville.

**Le sénateur Cools:** Vous dites que le pourcentage des crimes contre la personne est plus élevé chez les autochtones que parmi la population non autochtone.

**M. Ingstrup:** Oui. Il l'est chez les détenus purgeant une peine fédérale.

**Le sénateur Cools:** Seuls donc les établissements fédéraux relèvent de votre compétence.

**M. Ingstrup:** Oui.

**Le sénateur Cools:** Dans le cas des crimes contre la personne, quel est le pourcentage des meurtres?

**M. Ingstrup:** Je n'ai pas les chiffres ici, mais je peux vous les procurer. Nous les avons.

**Le sénateur Cools:** Je crois savoir que ce nombre n'a pas diminué avec les années. Le pourcentage des homicides chez les autochtones est excessivement ou inhabituellement plus

[Text]

percentage of native people in the country. I have a personal interest in that information. I want to see if that number is going down or up, or what is happening to it. If you have any information on that I would appreciate having it, especially if you can track it all for the last few years.

**Mr. Ingstrup:** We will definitely do our best.

**Senator Cools:** Many people involved in law enforcement contend that violent crime is increasing and the proof of that is not just to look at the number of homicides, which are actually increasing, but to look at the number of assaults, especially assaults causing bodily harm, because apparently medical technology has been supreme and remarkable in saving the lives of victims, who many years ago would have died from the same injuries. The number of assaults is increasing disproportionately. Do you have any information on that?

I have an interest in the area of violence. Are you computing data at all along these lines?

**Mr. Ingstrup:** I don't think that we are. That would require medical information that would never be part of the criminal justice system, because one shouldn't forget that many of the cases you are talking about will never be part of the criminal justice system. The victims would just go to the hospital and be dealt with.

**Senator Cools:** Sure. The police chief of Toronto, for example, used to be adamant that we should study the number of assaults even more so than the numbers of murders, because according to him the number of assaults were actually increasing but technology was saving lives. It is a troubling area.

**Mr. Ingstrup:** It sure is. Even if one wanted to do that there would be very serious difficulties here because there may also be changes in the reporting pattern. We have often seen that in certain areas of crime. Suddenly people feel that they would like to go to the police sooner than they would have a few years earlier, which could influence dramatically the number of reported crimes in the country without affecting at all the real crime statistics.

**Senator Cools:** I understand that. Are there any people still in the system who would have come under the old death sentences committed to life or have all of them died of? Are any of them left in the system? Do you know if there are any left?

**Mr. Ingstrup:** I think there are. I don't know, though.

**Senator Cools:** I vividly remember the case of an offender whose sentence had been commuted to life imprisonment. He was a juvenile who had been transferred into the adult system

[Traduction]

élevé que le pourcentage des autochtones dans le pays. Je m'intéresse personnellement à cette question. J'aimerais savoir si ce nombre augmente ou diminue, ou ce qu'il en advient. Si vous aviez des renseignements à ce sujet, je vous saurais gré de me les fournir, surtout s'ils remontent à plusieurs années.

**M. Ingstrup:** Nous ferons de notre mieux.

**Le sénateur Cools:** De nombreux représentants des forces de l'ordre affirment que les crimes violents augmentent comme en fait foi non seulement le nombre des homicides, qui est à la hausse, mais aussi celui des agressions entraînant des blessures corporelles, la médecine ayant fait tellement de progrès qu'il est aujourd'hui possible de sauver la vie de victimes qui seraient décédées, il y a de nombreuses années, des suites de leurs blessures. Le nombre des agressions augmente de façon disproportionnée. Avez-vous des renseignements à ce sujet?

La question de la violence m'intéresse. Tenez-vous des données de ce genre?

**M. Ingstrup:** Je ne le crois pas. Il nous faudrait pour cela des renseignements médicaux qui pourraient ne jamais être fournis à l'appareil judiciaire, car il ne faudrait pas oublier que dans de nombreux cas le système de justice pénale n'intervient même pas. Les victimes se rendent tout simplement à l'hôpital pour se faire soigner.

**Le sénateur Cools:** Je comprends. Le chef de police de Toronto, par exemple, s'est montré inflexible lorsqu'il a dit que nous devrions accorder plus d'importance au nombre d'agressions qu'au nombre de meurtres, parce que, selon lui, le nombre des agressions augmente, mais la technologie permet de sauver des vies. C'est une question troublante.

**M. Ingstrup:** Effectivement. Même si on voulait le faire, cela comporterait de très graves difficultés parce qu'il se pourrait aussi que des changements interviennent au niveau des crimes signalés. Cela est souvent arrivé pour certains types de crimes. Soudain, les gens ressentent le besoin de s'adresser à la police plus tôt qu'ils ne l'auraient fait quelques années auparavant, ce qui peut avoir une incidence considérable sur le nombre des crimes signalés dans le pays sans toutefois influencer sur le taux de criminalité.

**Le sénateur Cools:** Je comprends cela. Y a-t-il encore dans les pénitenciers des détenus dont la peine de mort a été commutée en emprisonnement à vie, ou sont-ils tous décédés? Savez-vous s'il en reste encore?

**M. Ingstrup:** Je pense que oui, mais je n'en suis pas certain.

**Le sénateur Cools:** Je me souviens parfaitement bien d'un délinquant dont la peine a été commutée en emprisonnement à vie. C'était un jeune délinquant qui avait été traduit devant un



[Text]

and would have been incarcerated at age 16. He was only about 40 ten years ago. Are you tracking these people at all?

**Mr. Ingstrup:** We certainly do know how many we have somewhere in our system. I believe there must be a few because one of the first—

**Senator Cools:** Yes, there must be some left.

**Mr. Ingstrup:** —judicial reviews that was conducted was a case of that nature, and that was only two or three years ago. I would be surprised if there were not more of them. We will see what we can find.

**Senator Neiman:** My question is along the same idea, namely, statistics with regard to the aboriginal people. I read recently that the healing lodge that is to be built for women offenders is in a geographic area that will be central to a great deal of the population or southwestern Saskatchewan. Do the numbers of offenders from the various western provinces support that? Also, do the statistics support the location of the other facility for male offenders on the Hobbema reservation?

One of the great objections has been that native offenders are too often too far away from any family or any type of support service. What are the statistics to support the selection of these two locations?

**Mr. Ingstrup:** First, as far as Hobbema is concerned, the size of the institution that is planned for the Hobbema reserve will be such that we can probably fill it with people from Hobbema, from that very reserve where we are building the institution. From that reserve there is federally and provincially approximately 100 to 150 offenders in provincial and federal institutions and we are looking at an institution of the size of 60 or thereabouts. We will work with the province in using that institution.

**Senator Neiman:** It is not enough for Alberta. Is that what you are saying?

**Mr. Ingstrup:** No, for Hobbema basically. For that institution the geographical proximity to the population is extreme.

When it comes to federally sentenced women, they are more dispersed all over the prairies region but it is obvious that Alberta and Saskatchewan are the two provinces that contribute more than any other parts of Canada to the federally sentenced aboriginal female population. The minister selected the site on the basis of recommendations from a group including native women and elders. Obviously it is in an area that is central to the very dispersed population. But there are a number of other advantages, including native history, local spiritual traditions, the fact that there is open land and fresh water,

[Traduction]

tribunal pour adultes et qui aurait été incarcéré à l'âge de 16 ans. Il n'avait que 40 ans à peu près il y a une dizaine d'années. Possédez-vous des données sur ces gens?

**M. Ingstrup:** Nous savons combien il y a de détenus. J'imagine qu'il doit encore en rester quelques-uns parce que l'une des premières—

**Le sénateur Cools:** Oui, je le crois moi aussi.

**M. Ingstrup:** —révisions judiciaires qui a eu lieu concernait une affaire du genre, et c'était seulement il y a deux ou trois ans. Je ne serais pas surpris qu'ils soient plus nombreux. Nous verrons ce que nous pourrions trouver.

**Le sénateur Neiman:** Ma question est du même ordre et a trait aux statistiques relatives aux autochtones. J'ai lu récemment que le pavillon de ressources qui sera bientôt construit pour les détenues sera situé dans une région géographique facile d'accès à la population du sud-ouest de la Saskatchewan. Le nombre des détenues dans les diverses provinces de l'Ouest justifie-t-il cela? Par ailleurs, les statistiques justifient-elles l'emplacement dans la réserve d'Hobbema des autres installations qui seront aménagées pour les détenus?

On se plaint fréquemment que les délinquants autochtones sont souvent trop loin de leur famille ou de tout type de service de soutien. Quelles sont les statistiques qui vous ont amenés à choisir ces deux emplacements?

**M. Ingstrup:** D'abord, en ce qui concerne Hobbema, la taille de l'établissement prévu sera telle que nous pourrions probablement le remplir avec des gens d'Hobbema, de la réserve même où il sera construit. Il y a dans les établissements provinciaux et fédéraux de 100 à 150 détenus à peu près provenant de cette réserve et nous envisageons un établissement qui pourrait en accueillir 60 environ. Nous verrons avec la province à quel usage il sera affecté.

**Le sénateur Neiman:** Il ne suffira donc pas pour l'Alberta. Est-ce ce que vous dites?

**M. Ingstrup:** Non, pour la réserve d'Hobbema. Sur le plan géographique, cet établissement sera situé à proximité de la population.

Quant aux détenues purgeant une peine fédérale, elles proviennent de diverses régions du pays, mais il est évident que l'Alberta et la Saskatchewan sont les deux provinces qui, plus que toute autre, viennent grossir leur nombre. Le ministre a choisi cet emplacement en fonction des recommandations que lui avait faites un groupe se composant de femmes et d'aînées autochtones. De toute évidence, l'établissement sera situé dans une région qui est centrale pour une population qui est très dispersée. Cependant, elle présente aussi un certain nombre d'autres avantages, dont son passé autochtone, les tradi-

[Text]

and a number of other important factors to the native people. From their point of view it is a superb location.

**Senator Neiman:** There are a tremendous number of natives now living in urban areas, for example, Winnipeg, Regina and Vancouver today. You mentioned your efforts to have the assistance of chiefs and elders for native offenders who come from the reservations, but what kind of connection will there be for native offenders who have been urban dwellers and may not have a focal point? They are the ones who really seem to be quite lost.

**Mr. Ingstrup:** Especially those who are not totally assimilated. If they are already totally assimilated they don't need any particular services but if they are not—and that is usually the case when they get in trouble—we will have to establish special programs in our communities to take care of that. So we are looking also at recruiting natives to the community side of our operations, but whether we will be successful is a different story.

**Senator Neiman:** But you will have the provisions and the funding under your act to be able to do that?

**Mr. Ingstrup:** That is right. It is very reassuring from an administrative point of view to be able to do that.

**The Chairman:** I was hoping to save the best for the last, Senator Hastings, but it is close to five. I saw you rushing in here sort of out of breath. If you want to catch your breath until tomorrow morning, Mr. Ingstrup and Mr. Gibson will be back.

**Senator Hastings:** I have one brief question I want clarified before we adjourn. I just glanced at the material that you provided, Mr. Ingstrup, but there is one item that is missing, namely, the telefax from Dorchester to Prince Albert Penitentiary. We never seem to be able to find that.

**Mr. Ingstrup:** Is it not there?

**Senator Hastings:** The evidence that was given at the hearing by your security officer stated that he faxed for information and the information was faxed to him.

**Mr. Ingstrup:** Yes. I thought I had seen that. I will go back and make sure that you get it.

**The Chairman:** While you are doing that, because I know that our colleague Senator Hastings will pursue these matters with the persistence of a life insurance salesman, I want to ask him if he would have a look at the last document you gave us. It is to IPSO Saskatchewan Penitentiary from Dorchester. It is a point-by-point review of the problem and in the end there is even the outcome, for example, number 13, the last point, which states:

[Traduction]

tions spirituelles locales, la présence d'espaces verts et de cours d'eau et un nombre d'autres facteurs importants pour les autochtones. À leurs yeux, c'est un endroit superbe.

**Le sénateur Neiman:** Il y a maintenant un nombre incroyable d'autochtones qui vivent dans des régions urbaines, par exemple, Winnipeg, Regina et Vancouver. Vous avez parlé des efforts que vous faites pour obtenir l'aide des chefs et des aînés dans le cas des délinquants autochtones qui viennent des réserves, mais qu'avez-vous à offrir aux délinquants autochtones qui sont des citoyens et qui pourraient ne pas avoir de point de repère? Ce sont ceux qui sont le plus perdus.

**M. Ingstrup:** Surtout ceux qui ne sont pas complètement assimilés. Lorsqu'ils le sont déjà, ils n'ont pas besoin de services particuliers, mais s'ils ne le sont pas—et c'est habituellement le cas lorsqu'ils sont en difficulté—il nous faut pouvoir leur offrir des programmes spéciaux dans nos collectivités. C'est pourquoi nous cherchons donc également à recruter des autochtones pour nos programmes communautaires, mais seul l'avenir nous dira si nous réussirons.

**Le sénateur Neiman:** Mais la loi et les fonds qu'elle prévoit devraient vous permettre de le faire, n'est-ce pas?

**M. Ingstrup:** C'est exact. C'est très rassurant d'un point de vue administratif d'être capable de le faire.

**Le président:** J'avais espéré vous garder pour le dessert, sénateur Hastings, mais il est près de cinq heures. Je vous ai vu arriver en courant, à bout de souffle. Si vous voulez attendre jusqu'à demain matin pour le reprendre, MM. Ingstrup et Gibson seront à nouveau parmi nous.

**Le sénateur Hastings:** J'ai une brève question au sujet de laquelle j'aimerais avoir des précisions avant que nous levions la séance. J'ai regardé les documents que vous nous avez remis, monsieur Ingstrup, mais il semble en manquer un, c'est-à-dire le fax qui a été envoyé de Dorchester au pénitencier de Prince-Albert. Nous n'arrivons pas à le retrouver.

**M. Ingstrup:** Vous ne l'avez pas?

**Le sénateur Hastings:** Votre agent de sécurité a dit au cours de l'audience qu'il avait demandé des renseignements par télécopieur et que ceux-ci lui avaient été envoyés par télécopieur également.

**M. Ingstrup:** Oui. Je pensais l'avoir vu. Je vais m'organiser pour que vous l'ayez.

**Le président:** Pendant que vous cherchez, parce que je sais que notre collègue le sénateur Hastings poursuivra son enquête avec la persistance d'un agent d'assurance, je lui demanderais de bien vouloir examiner le dernier document que vous nous avez remis. Il a été envoyé de Dorchester au pénitencier de la Saskatchewan. C'est un examen point par point du problème et à la fin, il y a même une conclusion. Je me rapporte au dernier point, le numéro 13, où il est dit:



[Text]

Hostages did suffer major injuries at the hands of—

And a person is named. It goes on to state:

—one hostage died of a heart attack approx. . .

Is that the document?

**Mr. Ingstrup:** Yes that is it.

**The Chairman:** That is the document?

**Mr. Ingstrup:** I believe it is. It is the same thing.

**The Chairman:** All right. And this covers the incident that happened previously in 1979?

**Mr. Ingstrup:** That is right.

**The Chairman:** Thank you.

**Senator Hastings:** I found it. I am sorry.

**The Chairman:** Okay.

**Senator Hastings:** This is the fax that went forward from Dorchester to Prince Albert. Thank you.

**The Chairman:** I thought they were talking about the Saskatchewan incident and about someone dying three or four years later, but this whole incident was only one and one-half years old. I just wanted to cover that.

**Senator Hastings:** But in this report they do refer to two people dying of natural causes.

**The Chairman:** No, of related causes.

**Senator Hastings:** We will discuss that later.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Ingstrup and Mr. McMillan. We will see you again tomorrow morning at 9:30.

We will return to our consideration of Bill C-81.

The committee continued *in camera*.

Following *in camera* proceedings.

**The Chairman:** Honourable senators, this is the commencement of the formal part of our consideration of Bill C-81. We have with us this evening Mr. Jim Edwards, a Member of Parliament who is the Parliamentary Secretary to the Government House Leader. With him from the Office of the Privy Council is Ms Margaret Bloodworth.

Mr. Edwards, I understand you have an opening statement. Please proceed.

**Mr. Jim Edwards, M.P., Parliamentary Secretary to the Government House Leader:** Thank you, Senator Nurgitz. It is a great pleasure to be here tonight to discuss the referendum bill. I would like to introduce Ms Margaret Bloodworth,

[Traduction]

Les otages ont subi de graves blessures aux mains de—

Puis il y a le nom d'une personne. Je poursuis:

—un otage est mort d'une crise cardiaque à peu près. . .

Est-ce le document?

**M. Ingstrup:** Oui.

**Le président:** C'est le bon document?

**M. Ingstrup:** Je crois que oui. C'est la même chose.

**Le président:** D'accord. Et cela couvre l'incident qui s'était produit en 1979?

**M. Ingstrup:** C'est exact.

**Le président:** Merci.

**Le sénateur Hastings:** Je l'ai trouvé. Je suis désolé.

**Le président:** Parfait.

**Le sénateur Hastings:** C'est la fax qui a été envoyé de Dorchester à Prince-Albert. Merci.

**Le président:** Je pensais que vous parliez de l'incident qui s'est produit en Saskatchewan et de quelqu'un qui serait décédé trois ou quatre ans plus tard, mais cet incident s'est produit il y a un an et demi à peine. C'est ce que je voulais savoir.

**Le sénateur Hastings:** Mais il est question dans ce rapport de deux personnes dont le décès serait attribuable à des causes naturelles.

**Le président:** Non, à des causes connexes.

**Le sénateur Hastings:** Nous en reparlerons plus tard.

**Le président:** Merci infiniment, monsieur Ingstrup et monsieur McMillan. Nous vous reverrons demain matin à 9 h 30.

Nous examinerons alors le projet de loi C-81.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.

Reprise de l'audience publique.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous entreprenons la partie officielle de notre étude du projet de loi C-81. Nous accueillons ce soir M. Jim Edwards, député et secrétaire parlementaire au Leader du gouvernement à la Chambre des communes. Il est accompagné de Mme Margaret Bloodworth, du Bureau du Conseil privé.

M. Edwards, je crois comprendre que vous avez une déclaration à faire. Veuillez procéder.

**M. Jim Edwards, député, secrétaire parlementaire au Leader du gouvernement à la Chambre des communes:** Merci, sénateur Nurgitz. C'est avec plaisir que je me retrouve ici ce soir pour discuter du projet de loi sur le référendum.

## [Text]

Assistant Secretary to the Cabinet for legislation and house planning in the Privy Council Office.

I will make some general comments on the bill and to discuss some of the issues which have been raised about it. Then Ms Bloodworth will describe the technical details of the bill.

The bill provides the framework within which a referendum on constitutional questions could be held. We see it as a precautionary measure. Some have described it as a "police d'assurance". This bill will provide an additional means of seeking to resolve constitutional matters. It will put us on a ready footing to conduct a referendum, if appropriate.

Le projet de loi est une mesure cadre qui permettrait de tenir un référendum général en suivant les dispositions prévues dans la *Loi électorale du Canada*, sous réserve des changements que requièrent les différences entre une élection et un référendum.

Nous avons décidé de suivre le droit électoral en vigueur, dans la mesure du possible, parce qu'il est reconnu comme juste et politiquement objectif, et que c'est un processus dont la possibilité d'application a été vérifiée à plusieurs élections.

Ce projet de loi a été soumis à un examen détaillé dans l'autre Chambre. Au cours de l'étude en comité, les membres ont entendu le sous-ministre de la Justice, monsieur Tait, madame Bloodworth, le directeur général des élections, monsieur Aucoin, que vous avez également décidé d'entendre, si je ne m'abuse, et un professeur de droit d'Osgoode Hall.

The minister indicated when the bill was introduced that the government was open to suggestions for improvement, and he followed through on that commitment by accepting a number of suggestions made by the Opposition, particularly the Official Opposition. The requirement to consult the Opposition on the wording of the question, provision for the text of the question to be in aboriginal languages, the prohibition on foreign contributions and the specific provisions on enumerators, revising agents and appointment of deputy returning officers and poll clerks are examples of amendments originating with the Liberal Party.

All of these are reflected in the bill now before you.

En dépit de la souplesse dont le gouvernement a fait preuve en acceptant certaines modifications destinées à améliorer le projet de loi, il est une question qui continue de me préoccuper, et j'aimerais la mettre en lumière de mon exposé; il s'agit de la limitation des dépenses.

Le gouvernement a proposé, au cours des travaux du comité des Communes, une modification visant à limiter les dépenses de chaque comité de campagne. Les plafonds ainsi fixés se

## [Traduction]

J'aimerais vous présenter Mme Margaret Bloodworth, secrétaire adjointe du Cabinet, Législation et planification parlementaire, au Bureau du Conseil privé.

Je ferai quelques remarques générales sur le projet de loi et discuterai de quelques questions qui ont été soulevées à son sujet. Puis, Mme Bloodworth décrira les aspects techniques du projet de loi.

Le projet de loi prévoit le cadre dans lequel pourrait être tenu un référendum sur des questions constitutionnelles. Nous l'envisageons comme une mesure de précaution. Certains l'ont qualifié de «police d'assurance». Le projet de loi fournira un autre moyen de chercher à régler les questions constitutionnelles. Nous serons alors prêts à tenir un référendum, si le besoin s'en fait sentir.

The bill provides a framework within which a general referendum could be held, in accordance with the provisions set out in the *Canada Elections Act*, subject to the changes required owing to the differences between an election and a referendum.

We have decided to follow as far as possible current electoral law, since it is recognized as fair and politically objective, and because it is a process which can be applied, as several elections have attested to.

This bill was examined extensively in the other place. During study of the bill in committee, the members heard from the Deputy Minister of Justice, Mr. Tait, from Mrs. Bloodworth, from the Chief Electoral Officer, Mr. Aucoin, who, if I'm not mistaken, will also be appearing here, and from a law professor from Osgoode Hall.

Le ministre a indiqué lors du dépôt du projet de loi que le gouvernement accueillerait favorablement les suggestions en vue d'améliorer le projet de loi et il a donné suite à cet engagement en acceptant un certain nombre de suggestions de l'opposition, en particulier de l'opposition officielle. L'obligation de consulter l'opposition sur la formulation de la question, la traduction de la question en langues autochtones, l'interdiction des contributions étrangères et les dispositions précises relatives aux recenseurs, aux réviseurs et à la nomination des scrutateurs et des secrétaires de bureau de scrutin sont des exemples d'amendements émanant du Parti libéral.

Toutes ces modifications sont intégrées au projet de loi devant vous.

Despite the flexibility that the government demonstrated by agreeing to a number of amendments designed to improve the bill, one question still concerns me, and I would like to address it at this time. I'm referring to the restriction on spending.

During the course of the debate in committee, the government proposed an amendment to limit the spending of each referendum committee. The limits set are based on those



## [Text]

fondent sur ceux qui s'appliquent aux partis politiques en vertu de la *Loi électorale du Canada*.

There is no limit on the number of committees that can participate in a campaign. The overwhelming body of legal advice from the Department of Justice and outside legal experts was that forcing individuals to participate in a campaign through a yes and a no committee, could contravene the Charter.

Mr. John Tait, Deputy Minister of Justice, said to the committee studying the bill in the other place:

...the key issue here is that of freedom of expression. It is important to us as lawyers to recognize that the Supreme Court of Canada has identified freedom of expression as a core value that goes to the heart of what Canadian society is all about. It is at the heart of our democratic way of doing things in Canada.

A notre avis, cette mesure législative qui oblige ceux qui veulent prendre part à la campagne référendaire à se joindre à l'un des deux comités de coordination, ne pourrait subir le test d'une contestation devant les tribunaux. Ces comités décideraient des sommes à dépenser pour la campagne et de ceux qui pourraient les engager. Ils regrouperaient sous une même bannière des gens qui auraient des motifs très différents de voter OUI ou NON.

On imagine les difficultés si le Bloc québécois et le Reform Party devaient faire campagne ensemble, au sein de la même organisation. Chaque comité de coordination exercerait un "contrôle" sur la façon de s'exprimer de chacun de ceux qui en feraient partie. Il déciderait de la manière d'exposer les opinions et des idées à faire valoir en raison du contrôle global qu'il exercerait sur les sommes à dépenser, compte tenu du plafond fixé pour chaque camp.

I would also like to quote from the constitutional expert who appeared before the committee at the request of the New Democratic Party who said:

...this idea of a mandatory yes/no committee structure with the umbrella framework strikes me as being quite problematic, if the idea is that the only choice citizens will have is to join up with one committee or another.

Honourable senators, a successful court challenge to a fundamental element of the referendum law during a referendum campaign would invite chaos and threaten the credibility of the referendum.

Il y a aussi ceux pour qui le gouvernement fédéral devrait simplement adopter le modèle québécois. Cependant, d'autres se sont inscrits en faux contre cette idée. Ainsi, Alain Dubuc écrivait ces lignes dans *La Presse*:

## [Traduction]

which apply to political parties under the *Canada Elections Act*.

Il n'y a pas de limite au nombre de comités pouvant participer à la campagne. La vaste majorité des opinions juridiques données au ministère de la Justice par des conseillers juridiques externes a révélé que forcer les individus à participer à la campagne au sein d'un comité du oui ou d'un comité du non pourrait contrevienir aux dispositions de la Charte des droits et libertés.

M. John Tait, sous-ministre de la Justice, a déclaré au comité qui a étudié le projet de loi à l'autre endroit:

Le noeud de la question est la liberté d'expression. En tant qu'avocats, il est important pour nous de se souvenir que la Cour suprême du Canada a déclaré que la liberté d'expression était une des valeurs essentielles de la société canadienne. Elle est une des valeurs fondamentales de notre société démocratique.

In our opinion, this legislative provision requiring those who wish to participate in the referendum campaign to join one of the two coordinating committees would not survive a court challenge. These committees would decide how much to spend on the campaign and who could hire them. They would bring together under the same banner people with very different reasons for voting YES or NO.

One can imagine the problems if the Bloc québécois and the Reform Party were to campaign side by side within the same organization. Each coordinating committee would exercise some «control» over how its members expressed themselves. They would decide how opinions and ideas should be put forward given their overall control on spending and the limit on each side's spending.

J'aimerais également citer l'expert constitutionnel qui a comparu devant le comité à la demande du Nouveau Parti démocratique:

...cette idée d'une structure obligatoire de comités du oui ou du non chapeautés par un comité de coordination me paraît assez problématique, si les citoyens n'ont pas d'autre choix que d'adhérer à un comité.

Honourables sénateurs, une contestation devant les tribunaux qui donnerait gain de cause aux plaignants au sujet d'un élément fondamental de la loi sur le référendum pendant une campagne référendaire inviterait au chaos et menacerait la crédibilité du référendum.

There are also those who feel that the federal government should simply adopt the Quebec model. Others, however, are against this idea. Alain Dubuc wrote the following in *La Presse*:

[Text]

Si l'on plaque ce modèle québécois au référendum canadien, on arrivera à de réelles aberrations . . . de mettre ensemble ceux qui la refuse, mène ni plus ni moins qu'à une parodie de démocratie.

He says a parody of democracy. William Johnson, writing in the *Gazette*, stated, "We would be back to elitist control, which defeats the very idea of a plebiscite or a referendum."

I would like to refer you to two items in the briefing book given to you. One entitled, "Referendums: Guidelines for the Future" describes the referendum framework in other jurisdictions. Of all the jurisdictions examined, only the Quebec legislation limits participants to yes, no committees.

The second is a briefing note which describes the similarities between the legislation proposed by the Liberal government of 1978 and the bill before you today. You will see that the 1978 bill did not contain umbrella committees and, in fact, the government of the day stated at that time:

The Government is convinced that any attempt in this direction (to control total expenditures) must involve unacceptable infringements of freedom of association and speech.

In my view the bill before you, which has been fine tuned with the help of a number of suggestions from the Official Opposition, will provide the framework for a fair referendum, should the circumstances arise that require it to be used.

Thank you, honourable senators. Thank you, Mr. Chairman.

**Ms Margaret Bloodworth, Assistant Secretary to the Cabinet:** Senators, I am in your hands as to how you would like me to proceed. I have a two-page summary of the bill that refers to various clauses. I can distribute that. I would be happy to go through it, if necessary, or answer questions on specific areas.

**The Chairman:** I am in the hands of the committee.

**Senator Neiman:** Mr. Chairman, if you would distribute them I think that would be helpful. We could then go from there. Perhaps you will want to highlight some of the points for us, Ms Bloodworth, once we have them.

**Ms Bloodworth:** I should describe what this document does. It does not purport to be a legal or definitive description of each clause. It is intended to be a guide to the bill. At the end of each sentence that is there, it indicates what clause of the bill in which you will find the actual legal language. It is more of a summary in one place rather than having to read all the various clauses of the bill.

[Traduction]

If we tack on to the Canadian referendum the Quebec model, we will end up with real aberrations. . . throwing together those who oppose it will only lead to a parody of democracy.

Il parle bien d'une parodie de démocratie. William Johnson a déclaré dans la *Gazette*: «Nous reviendrions au contrôle élitiste, ce qui va à l'encontre du principe même d'un plébiscite ou d'un référendum.»

J'aimerais vous renvoyer à deux documents du cahier d'information que nous vous avons remis. Le premier, intitulé «Referendums: Guidelines for the Future» décrit des cadres référendaires qui existent ailleurs. De toutes les lois examinées, seule la loi québécoise limite les participants à des comités du oui et des comités du non.

Le deuxième documents décrit les ressemblances entre le projet de loi proposé par le gouvernement libéral en 1978 et le projet de loi actuel. Vous constaterez que le projet de loi de 1978 ne prévoyait pas de comités de coordination et que le gouvernement en place à ce moment-là avait même déclaré:

Le gouvernement est convaincu que toute mesure en ce sens (afin de contrôler les dépenses totales) porte nécessairement atteinte de manière inacceptable à la liberté d'association et d'expression.

À mon avis, le projet de loi devant vous, qui a été amélioré grâce à un certain nombre de suggestions de l'opposition officielle, créera le cadre d'un référendum équitable, si jamais on doit en tenir un.

Je vous remercie, honorables sénateurs. Merci, monsieur le président.

**Mme Margaret Bloodworth, secrétaire adjointe du Cabinet:** Sénateurs, je suis à votre disposition. À vous de m'indiquer comment je dois procéder. J'ai un résumé de deux pages sur les divers articles du projet de loi. Je serai ravie de le passer en revue avec vous, s'il y a lieu, ou de répondre à vos questions sur certains points en particulier.

**Le président:** Je laisse au comité le soin de décider.

**Le sénateur Neiman:** Monsieur le président, je crois qu'il serait utile de distribuer ce document. Nous pourrions nous en inspirer. Vous voudrez peut-être faire ressortir quelques aspects importants pour nous, madame Bloodworth, une fois que nous aurons ce document en main.

**Mme Bloodworth:** Je décrirai la fonction du document. Il ne s'agit pas d'une description juridique ni définitive de chaque article. Il vise à guider l'étude du projet de loi. À la fin de chaque phrase, on indique l'article du projet de loi où se trouve la formulation juridique proprement dite. Il s'agit davantage d'un résumé qui évite de devoir lire tous les articles du projet de loi.



[Text]

**Senator Neiman:** Perhaps, in that case, we will need some amplification.

**Ms Bloodworth:** What the bill does is provide a framework which will enable the Governor in Council to direct that a referendum be held, either nationally or in one or more provinces, and to determine the date of that referendum. It can have one or more questions, but they must be able to be answered by a yes or no.

The question has to be approved by the House of Commons and the Senate. What it amounts to is that there can be no referendum without coming back to Parliament.

Before the question can be put in the House of Commons, which is where it would go first, consultation is required with the opposition leaders. A minimum of three days' notice is to be given to the opposition.

**Senator Neiman:** You keep referring to the question of many parts. Do you envisage it being set up as a series of sub-questions within one large question?

**Mr. Edwards:** No, senator. What is permitted under the legislation is that one question or more than one question could be put. There are those of us, and I would be among those, who hope that one question would be put, because simple questions seem to succeed better than complicated ones. However, if it has to be a complicated question, or if there is more than one question, then provision is made in the bill for more than one question.

**Senator Lewis:** That is more than one question on the ballot paper?

**Mr. Edwards:** Yes.

**Ms Bloodworth:** But they all must be capable of being answered with a yes or no. So you could not have a list of alternatives from which to pick. The bill does not say one or the other. It provides the option for one or more.

**Senator Lewis:** I am having a difficulty myself with clause 3 which refers to a referendum, which is one referendum held nationally, or in one or more provinces. I take it that if there is a proclamation, and there cannot be a proclamation without the question having been settled, according to clause 5, it could be a referendum in one province, with that one question?

**Ms Bloodworth:** That is technically possible under the bill.

**Senator Lewis:** You could only have one referendum in one province. This clause is fairly broad, and it is for any time. We are all concerned now with the present constitutional situation, but this bill could be used in the future for other purposes. There could be another referendum, even on this constitutional question. It looks as though there could be another

[Traduction]

**Le sénateur Neiman:** Dans ce cas, nous aurons peut-être besoin d'éclaircissements.

**Mme Bloodworth:** Le projet de loi définit un cadre permettant au gouverneur en conseil d'ordonner la tenue d'un référendum, à l'échelle nationale ou dans une ou plusieurs provinces, et de déterminer la date de ce référendum. Une ou plusieurs questions peuvent être posées, mais il faut pouvoir répondre par oui ou par non.

La question doit être approuvée par la Chambre des communes et par le Sénat. Autrement dit, il ne peut y avoir de référendum sans approbation du Parlement.

Avant de présenter la question à la Chambre des communes, lieu où elle est présentée en premier, il faut consulter les chefs de l'opposition en leur donnant au moins trois jours de préavis.

**Le sénateur Neiman:** Vous ne cessez de parler d'une question en plusieurs parties. Envisagez-vous une question principale accompagnée d'une série de questions secondaires?

**M. Edwards:** Non, sénateur. Ce que permet le projet de loi, c'est de poser une ou plusieurs questions. Certains d'entre nous, et je suis de ce nombre, espèrent qu'une seule question serait posée, parce que les questions simples semblent donner de meilleurs résultats que les questions compliquées. Toutefois, s'il faut poser une question compliquée, le projet de loi prévoit qu'on peut poser plus d'une question.

**Le sénateur Lewis:** Il y aurait plusieurs questions sur le bulletin de vote?

**M. Edwards:** Oui.

**Mme Bloodworth:** Mais il faut toujours pouvoir y répondre par oui ou par non. Il est donc impossible de proposer une liste de choix. Le projet de loi ne permet pas de donner des choix. Il permet qu'on pose une ou plusieurs questions.

**Le sénateur Lewis:** L'article 3 m'embête, celui qui parle d'un référendum tenu dans l'ensemble du pays ou dans une ou plusieurs provinces. Si je comprends bien, en cas de proclamation—et toute proclamation est impossible sans que la question ait été approuvée, conformément à l'article 5—le référendum pourrait se tenir dans une province et ne porter que sur une question?

**Mme Bloodworth:** Techniquement c'est possible.

**Senator Lewis:** Il pourrait n'y avoir qu'un référendum dans une province. L'article est assez général et il ne fixe aucun délai. Nous sommes tous préoccupés par la situation constitutionnelle actuelle, mais le projet de loi pourrait servir à d'autres fins à l'avenir. Il pourrait y avoir un autre référendum, même sur la question constitutionnelle. Il semble qu'on

[Text]

proclamation for a referendum to be held in another province. The question for that referendum would have to be decided.

**Mr. Edwards:** Technically, that is correct, senator.

**Senator Lewis:** Which might be different questions? In other words, under this bill, you could have different questions put in different parts of Canada.

**Ms Bloodworth:** Not in the same referendum. As I understand your question, senator, you could have more than one referendum. You would have to come back to Parliament for approval of the question in each case. Technically, you could have a number of different referendums.

**Mr. Edwards:** But you could not put, and I do not think any sane person would advocate, a different referendum question within the same constitutional context in different parts of the country.

**Senator Lewis:** It seems to me that under this bill you could.

**Mr. Edwards:** I do not think so, senator.

**Senator Lewis:** Because you could have another referendum. You could have one in Newfoundland with one question.

**Mr. Edwards:** Simultaneously, is what I meant. If there were a package of proposals that received majority support in a referendum, and if it emerged that in certain parts of the country there remained some strong concerns about the package, then one would not want to be constrained from being able to put another question to the people again. It is not a one-time referendum bill for that reason.

We all hope that if a referendum is called for, it would only have to be used once. But if the vote or other indications seem to point toward there being a need to change some of the constitutional proposals, then it is felt that—

**Senator Lewis:** To go back to the people again.

**Mr. Edwards:** You might want to go back to the people again for their blessing on those.

**Senator Lewis:** We all tend to think of this referendum as being nationwide, but that is not necessarily so. You could end up with a referendum in one month with a question, and then a few months later another referendum in another province with a different question.

**Mr. Edwards:** Technically, but I am not sure what practical purpose it would achieve.

**Senator Lewis:** It would be very interesting; it might be a very practical question.

[Traduction]

pourrait proclamer la tenue d'un référendum dans une autre province. Il faudrait décider de la question à poser à cette occasion.

**M. Edwards:** Techniquement, vous avez raison, sénateur.

**Le sénateur Lewis:** Et les questions pourraient varier? Autrement dit, le projet de loi permet de poser des questions différentes selon les régions du Canada.

**Mme Bloodworth:** Non, pas au cours du même référendum. Si je comprends bien votre question, sénateur, il peut y avoir plusieurs référendums. Il faudrait faire approuver la question par le Parlement à chaque fois. Techniquement, on peut tenir divers référendums.

**M. Edwards:** Mais il serait interdit, et je ne pense pas que des gens sains d'esprit oseraient le préconiser, de poser une question référendaire différente dans le même contexte constitutionnel dans les diverses régions du pays.

**Le sénateur Lewis:** Il me semble que le projet de loi le permettrait.

**M. Edwards:** Je ne le crois pas, sénateur.

**Le sénateur Lewis:** Parce qu'on pourrait tenir un autre référendum. On pourrait tenir un référendum à Terre-Neuve pour y poser une question.

**M. Edwards:** En même temps, voilà ce que je veux dire. Si un ensemble de propositions recevaient un appui majoritaire au cours d'un référendum et qu'il ressortait que certaines régions du pays éprouvaient encore de vives inquiétudes au sujet de ces propositions, il ne faudrait pas être empêché de poser une autre question au peuple. En ce sens, il ne s'agit pas d'une loi référendaire applicable à une seule situation.

Nous espérons tous que, si un référendum s'impose, il ne serait pas nécessaire d'en tenir plus d'un. Mais si les résultats du scrutin ou d'autres indications faisaient ressortir la nécessité de modifier certaines propositions constitutionnelles, alors, nous estimons que—

**Le sénateur Lewis:** Il faudrait redemander l'avis populaire.

**M. Edwards:** Vous voudriez peut-être retourner devant le peuple pour lui demander d'approuver les propositions modifiées.

**Le sénateur Lewis:** Nous avons tous tendance à penser que le référendum sera national, mais ce ne serait pas nécessairement le cas. On pourrait se retrouver avec un référendum portant sur une question, puis quelques mois plus tard, avec un autre référendum tenu dans une autre province et portant sur une autre question.

**M. Edwards:** Techniquement oui, mais je n'en vois pas l'utilité pratique.

**Le sénateur Lewis:** Ce serait très intéressant, la question pourrait être très pratique.



[Text]

**Senator Neiman:** Have I missed some provision here? I know it says that it may be called for in one or more province, but is there a provision that if the referendum is on the Constitution, it must be Canada wide?

**Mr. Edwards:** No, that is not required, senator.

**Senator Neiman:** Do you not think it should be?

**Mr. Edwards:** This is enabling legislation.

**Senator Neiman:** I know it is.

**Mr. Edwards:** This legislation creates the machinery. The decision as to where the question would be put is a policy decision to be made at the time. My opinion would be that in all probability the same question would be put right across the country. However, the government's view is that one ought not to constrain the legislation so as to enable it to be done only in that way.

**Senator Neiman:** My view with great respect, Mr. Edwards, is that if the referendum is to be on a constitutional question, that affects all parts of Canada and should be so stipulated. This bill is an enabling thing for all types of referenda and many of them may not, if we ever have them, touch on constitutional matters. In that case I can understand local referendum being held. It seems quite clear that with respect to constitutional matters, all the people of Canada should have an opportunity to voice their opinion.

**Mr. Edwards:** There are some provinces which have already either passed or introduced legislation to contemplate holding their own referenda on constitutional and, perhaps, other matters. What this bill would do would be to leave the way open for agreement with a given province that the same question could be put by the provincial authority in one province and by the federal authority in the other provinces. It is a possibility. It is one that was contemplated when the legislation was drafted.

**Senator Neiman:** I hear what you are saying, but I do not think that meets my concern.

**Mr. Edwards:** Perhaps I missed your concern.

**Senator Neiman:** Just on the opinions that you have outlined, I think it could be a Charter challenge.

**Mr. Edwards:** Senator, with respect, I think it could be a Charter challenge if the result of the referendum were made to be binding, but it is not made to be binding. It is a seeking of opinion only.

**Senator Neiman:** That was not a question that was raised. I cannot cite to you the specific law firm that mentioned it, but

[Traduction]

**Le sénateur Neiman:** Ai-je mal compris une disposition? Je sais qu'on affirme qu'un référendum peut être tenu dans une ou plusieurs provinces, mais prévoit-on que si le référendum porte sur la Constitution, il doit se tenir dans l'ensemble du Canada?

**M. Edwards:** Non, ce n'est pas exigé, sénateur.

**Le sénateur Neiman:** Vous ne croyez pas qu'il devrait en être ainsi?

**M. Edwards:** Il s'agit de la loi d'autorisation.

**Le sénateur Neiman:** Je le sais.

**M. Edwards:** Le projet de loi crée le mécanisme. La décision quant à l'endroit où la question serait posée est une décision de politique qui serait prise au moment voulu. Je pense que, selon toutes les probabilités, la même question serait posée dans l'ensemble du pays. Mais le gouvernement estime qu'il ne faut pas limiter le projet de loi en l'obligeant à ne procéder que de cette façon.

**Le sénateur Neiman:** Avec tout le respect que je vous dois, monsieur Edwards, j'estime que si le référendum porte sur une question constitutionnelle, il touche toutes les régions du Canada et devrait obligatoirement se tenir dans l'ensemble du pays. Le projet de loi est une mesure habilitante pour tous les types de référendum et un grand nombre d'entre eux, si jamais nous en tenons, ne toucheraient peut-être pas à la Constitution. Dans ce cas, je comprends qu'on puisse tenir des référendums locaux. Il semble assez clair que, en ce qui concerne les questions constitutionnelles, toute la population du Canada devrait pouvoir exprimer son avis.

**M. Edwards:** Certaines provinces ont déjà adopté ou déposé des projets de loi au sujet de la tenue de leur propre référendum sur les questions constitutionnelles et peut-être aussi sur d'autres questions. Le projet de loi permettrait de s'entendre avec une province en particulier pour que la même question soit posée par l'autorité provinciale dans cette province et par l'autorité fédérale dans les autres provinces. C'est une possibilité. Elle a été envisagée au moment de rédiger le projet de loi.

**Le sénateur Neiman:** Je vous comprends, mais je ne crois pas que cela réponde à mon objection.

**M. Edwards:** Je n'ai peut-être pas saisi votre objection.

**Le sénateur Neiman:** Simplement d'après les opinions que vous venez d'exprimer, je crois qu'on pourrait contester le projet de loi en vertu de la Charte des droits et libertés.

**M. Edwards:** Sénateur, avec tout le respect que je vous dois, je pense qu'il pourrait y avoir contestation si les résultats du référendum étaient exécutoires, mais ils ne le sont pas. On cherche seulement à obtenir l'avis du peuple.

**Le sénateur Neiman:** Cette objection n'a pas été soulevée. Je ne peux vous indiquer le nom exact du cabinet d'avocat qui

[Text]

it is called freedom of expression and freedom of opinion and the right of all people to express their opinion, especially on a constitutional matter. This is where I think the bill appears to be defective.

**Senator Beaudoin:** On that question, my impression is that the philosophy here is one of flexibility. We are in a position of having one, two, three or four questions at the same time in the same referendum. As some parts of the constitution are amendable under 750, and other parts of the constitution are amendable under the unanimity rule, it means that at the beginning we may have two resolutions, one under 750 and one under unanimity. I read this piece of legislation that since we are concerned with many parts of the constitution, it is flexible because we may possibly have a question on the Senate, Aboriginal rights, division of powers, and possibly on some other parts of the deal.

In some provinces a referendum may be mandatory in the sense they have to hold the referendum, and in other provinces they do not have such an obligation. For example, the whole debate in Quebec is that Bill 160 is considered by the opposition in Quebec as mandatory, while Premier Bourassa may agree or disagree with that.

If I understand the philosophy correctly, Senator Neiman, does it answer your question that there may be a possibility where a province under the obligation of having a referendum, will not be under an obligation to answer a federal referendum? That may be an explanation. I just raise the question. I do not know the answer. I have not drafted the bill. I wonder if that is not the case.

I understand that our situation is very different from the situation in Quebec on May 20, 1980, where Quebec was strongly polarized. It was yes or no. The government of course asked for yes, and the opposition was entirely for no, and the question was very simple and unique.

I understand here that because of the possibility that there may be more than one question, you adopt the theory of flexibility. Now, I read the opinions, Senator Neiman, and I do not think anybody has addressed the question of whether a referendum may be restricted to nine provinces instead of ten.

**Senator Neiman:** They were not asked that question.

**Senator Beaudoin:** I do not think that question was raised. We have some precedents in the federal law in our country where a piece of legislation may apply to one province and not another. We have a few cases like that. I do not know if there is an explanation for that. The only answer that I may find here is that in a province that is under the obligation to have the referendum, there is no use in having a federal referendum

[Traduction]

l'a mentionné, mais cela s'appelait la liberté d'expression et la liberté d'opinion ainsi que le droit de chacun d'exprimer son opinion, surtout sur une question constitutionnelle. C'est à ce niveau que le projet de loi paraît présenter des lacunes.

**Le sénateur Beaudoin:** À ce sujet, j'ai l'impression que le principe fondamental est la souplesse. Il se pourrait qu'on pose une, deux, trois ou quatre questions simultanément au même référendum. Étant donné que certains articles de la Constitution peuvent être modifiés selon la règle des sept provinces et de la moitié de la population et que pour d'autres, il faut l'unanimité, on pourrait au départ avoir deux résolutions, une pour chaque règle. Étant donné que plusieurs aspects de la Constitution nous préoccupent, je trouve le projet de loi souple parce qu'il permet de poser une question sur le Sénat, une autre sur les droits ancestraux, sur la répartition des pouvoirs et peut-être sur d'autres aspects de l'entente.

Dans certaines provinces, un référendum pourrait être obligatoire en ce sens qu'il faudrait en tenir un, alors que d'autres provinces n'auraient pas cette obligation. Ainsi, tout le débat au Québec tourne autour du fait que l'opposition considère le référendum obligatoire en vertu de la loi 160 alors que le premier ministre Bourassa n'est peut-être pas d'accord avec cette interprétation.

Si je comprends bien les principes, sénateur Neiman, est-ce qu'on répond à votre question en affirmant qu'il se pourrait qu'une province obligée de tenir un référendum, ne sera pas tenue de répondre à une question posée dans le cadre d'un référendum national? Ce serait peut-être une explication. Je pose simplement la question. Je ne connais pas la réponse. Je n'ai pas rédigé le projet de loi. Je me demande s'il en est ainsi.

Je comprends que notre situation actuelle est très différente de celle qui existait au Québec le 20 mai 1980. Le Québec était alors très polarisé. C'était oui ou non. Le gouvernement a évidemment demandé qu'on réponde oui et l'opposition s'est ligüée derrière le non et il n'y avait qu'une question très simple.

Je comprends que, dans ce cas-ci, à cause de la possibilité qu'il y ait plusieurs questions, on veuille faire preuve de souplesse. Je lis les opinions, sénateur Neiman, et je ne trouve personne qui s'est demandé si un référendum pourrait se limiter à neuf provinces plutôt qu'à toutes les dix.

**Le sénateur Neiman:** Personne n'a posé cette question.

**Le sénateur Beaudoin:** Je ne crois pas que la question ait été soulevée. Il y a des précédents dans le droit fédéral de notre pays en vertu desquels une loi s'applique dans une province mais pas dans une autre. Il y a quelques exemples de ce genre. Je ne sais pas s'il y a une explication. La seule réponse que je vois c'est que dans une province tenue d'organiser un référendum, il est inutile de tenir un référendum fédéral par la



[Text]

after. That may be the explanation. I do not pretend to know what the reason is.

**Mr. Edwards:** Senator Neiman, the 1978 bill of Mr. Lalonde also had the flexibility of the vote being taken in a different combination of provinces. Also, it contemplated a non-binding kind of referendum. It was within that context of flexibility that Senator Beaudoin referred to, that we sought to adopt most or many of the features of that bill and update them where appropriate. There was a lot of merit and flexibility in that bill. My understanding of the history of it is that it died on the Order Paper with the dissolution of Parliament in 1979.

**Senator Neiman:** I have no objection to flexibility in the bill. That is worthwhile since it contemplates any type of referendum in the future, and you want to provide for different kinds.

I saw in the paper when the question arose about the possibility of a referendum and someone mentioned Quebec, and Mr. Clark said, "But of course. If we have it, every province will have the opportunity to participate." Whether they have their own referendum or not, I think he is thinking that every province would participate.

My only point is that apart from those sections of the BNA Act or our Constitution that provide different methods of ratification or changes in the constitution, there are some where they pertain only to a particular province that do not require the same unanimous vote. I can see where at certain times there might be reason for a specific type of targeted referendum that may apply to one or more provinces but not all. When the question is going to affect every province of Canada, every part of Canada, this bill should provide for that. When constitutional questions affect all parts of Canada, then they all must form part of the referendum process.

**Mr. Edwards:** In conclusion and in response to Senator Neiman, I cannot imagine, given our present situation and the possible use of a referendum this year on constitutional questions, omitting to put the question in any part of the country.

However, in the case where the holding of a referendum on a constitutional question is mandatory, as Senator Beaudoin suggests, under provincial law, it might be sensible if agreement could be reached with that province to have precisely the same question put, to have it put by the province in that jurisdiction and this referendum put in place by the federal authority not apply to that particular province at that time.

**Senator Neiman:** That could be in the provisions, provided that where a province must have its own referendum, the same question could be put.

[Traduction]

suite. C'est peut-être l'explication. Je ne prétends pas connaître les motifs.

**M. Edwards:** Sénateur Neiman, le projet de loi déposé par M. Lalonde en 1978 était lui aussi assez souple pour que le scrutin se tienne dans diverses provinces. Il prévoyait également un référendum non exécutoire. C'est à ce genre de souplesse que le sénateur Beaudoin faisait allusion. Nous avons tenté de conserver la plupart ou un grand nombre des caractéristiques de ce projet de loi et de le mettre à jour au besoin. Le projet de loi a beaucoup d'avantages et il est très souple. Si je ne m'abuse, il est mort au Feuilleton quand le Parlement a été dissout en 1979.

**Le sénateur Neiman:** Je n'ai aucune objection à ce que le projet de loi soit souple. C'est utile puisqu'il prévoit tout genre de référendum futur et qu'il faut envisager diverses possibilités.

J'ai lu dans le journal, lorsque la question de l'éventualité d'un référendum s'est posée et que quelqu'un a parlé du Québec, que M. Clark a déclaré: «Bien entendu. Si nous tenons un référendum, toutes les provinces auront l'occasion d'y participer.» Que chaque province ait son référendum ou non, je pense qu'il s' imagine que toutes les provinces participeraient.

Ma seule objection est que, à l'exclusion des articles de la Loi sur l'Amérique du Nord britannique ou de notre Constitution qui prévoient diverses méthodes de ratification ou de modification de la Constitution, certains articles ne s'appliquent qu'à quelques provinces et ne nécessitent pas un vote unanime. Je peux comprendre qu'en certaines occasions il soit justifié de tenir un référendum précis s'appliquant à une ou plusieurs provinces mais pas à toutes. Lorsque la question touchera toutes les provinces du Canada, toutes les régions du Canada, le projet de loi devrait prévoir cette situation. Lorsque les questions constitutionnelles touchent l'ensemble du Canada, toutes les régions doivent participer au processus référendaire.

**M. Edwards:** En conclusion et en réponse au sénateur Neiman, je ne peux pas imaginer, compte tenu de la situation actuelle et de la tenue éventuelle d'un référendum cette année sur les questions constitutionnelles, que la question ne soit pas posée dans toutes les régions du pays.

Toutefois, lorsque la tenue d'un référendum sur une question constitutionnelle est obligatoire en vertu d'une loi provinciale, comme l'indique le sénateur Beaudoin, il serait peut-être utile de s'entendre avec cette province afin de poser exactement la même question, afin de la faire poser par la province chez elle et que le référendum de l'autorité fédérale ne s'applique pas à cette province dans ces circonstances.

**Le sénateur Neiman:** Le projet de loi pourrait prévoir que si une province doit tenir son propre référendum, elle puisse poser la même question.

*[Text]*

**Mr. Edwards:** I think you would have to get very specific and detailed in nailing down the commitment and the process of the province. Whether we can reach into the authority of the province and impose that, would be an interesting question. It might better be done through negotiation.

**Ms Bloodworth:** This is a general enabling provision, but any question would have to have parliamentary approval. It would have to come back to Parliament, and at that time the government is going to have to explain its intentions as to how it wants to use it. That presumably will be part of Parliament's consideration in both houses, whether they approve the question or not. It cannot happen without coming back to Parliament.

**Senator Lewis:** But they will not have to explain to Parliament why they are only doing it in one province. That is by proclamation, Order in Council.

**Ms Bloodworth:** I find it difficult to believe parliamentarians would not expect an answer to that question while it was going through, as to what the government intended to do with the question.

**Senator Lewis:** The bill does not require it.

**Senator Beaudoin:** If I may, there is a question to be approved by the House and the Senate, so it is parliamentary power. It is not only a government power. This is where the whole power is.

The initiative is with the government. The way to do it is by an Order in Council, which is a governmental act. We see here in Number 3, the question is to be approved by the House and the Senate. It means that there is a vote on the question.

**Senator Lewis:** Only on the question. The House can be told, "It is none of your business which province we are going to hold the referendum in. You must approve or disapprove of the question."

**Senator Beaudoin:** It is certainly the business of the House to know where this referendum is to apply. The House of Commons and the Senate represent the whole nation, all provinces, not eight or nine, but ten. It is up to the wording in Clause 5, is it not?

**Mr. Edwards:** Mr. Chairman, with respect, I think that one ought to deal with this idea of the question to be approved by the House and the Senate in tandem with the consultation that is required with opposition leaders, and that consultation must take place at least three days before the notice of the question is tabled in the House. These points would be thoroughly aired by any opposition leader.

*[Traduction]*

**M. Edwards:** Je pense qu'il faudrait alors définir très précisément et en détail l'engagement et le processus provincial. Il serait intéressant de savoir si nous pouvons imposer notre volonté à l'autorité provinciale. Il vaudrait mieux négocier.

**Mme Bloodworth:** Il s'agit d'une mesure habilitante générale, mais toute question devrait être approuvée par le Parlement. Il faudrait s'adresser au Parlement et le gouvernement devrait alors expliquer ses intentions et la façon dont il veut se servir du mécanisme. Cela fera probablement partie de l'examen parlementaire dans les deux chambres, qu'elles approuvent la question ou non. Rien n'est possible sans la participation du Parlement.

**Le sénateur Lewis:** Mais le gouvernement ne sera pas obligé d'expliquer pourquoi il tient le référendum dans une province seulement. Il y a proclamation, décret en conseil.

**Mme Bloodworth:** J'ai beaucoup de mal à croire que les parlementaires ne s'attendraient pas à une réponse à cette question en cours de route, à ce que le gouvernement explique ses intentions.

**Le sénateur Lewis:** Le projet de loi ne l'exige pas.

**Le sénateur Beaudoin:** Si je peux intervenir, la question doit être approuvée par la Chambre et par le Sénat. Il y a donc un pouvoir parlementaire. Il ne s'agit pas simplement d'un pouvoir du gouvernement. Tout le pouvoir réside entre les mains du Parlement.

Le gouvernement prend l'initiative. Il le fait par l'entremise d'un décret en conseil, qui est un acte gouvernemental. Nous constatons à l'article 3 que la question doit être approuvée par la Chambre et par le Sénat. Cela signifie qu'on doit voter sur la question.

**Le sénateur Lewis:** Seulement sur la question. On peut déclarer à la Chambre qu'elle n'a rien à dire sur l'endroit où se tiendra le référendum. Elle doit simplement approuver ou rejeter la question.

**Le sénateur Beaudoin:** La Chambre a certainement le droit de savoir où le référendum s'appliquera. La Chambre des communes et le Sénat représentent l'ensemble de la nation, toutes les provinces, pas seulement huit ou neuf, mais les dix. C'est ce que stipule l'article 5, n'est-ce pas?

**M. Edwards:** Monsieur le président, avec tout le respect que je vous dois, je pense qu'on devrait discuter de cette idée de l'approbation de la question par la Chambre et par le Sénat en se rappelant qu'il faut consulter les chefs de l'opposition et que cette consultation doit se faire au moins trois jours avant le dépôt de l'avis de motion à la Chambre. Tout chef de l'opposition demanderait des explications précises sur ces aspects.



[Text]

**The Chairman:** Senator Beaudoin, were you satisfied with respect to the question you had?

**Senator Beaudoin:** I am just thinking about the points raised by my two colleagues. If you have a question on the composition of the Senate or what the third order of government is for the Aboriginal people, what the division of power is, obviously it interests every province. We are all in the same boat. I cannot see how the government in such a case may say, "Just ratify the question if you want, but you have no say in the application." I do not see anything in your point about the application. Is there anything provided for in the bill?

**Mr. Edwards:** About the application of the results?

**Senator Beaudoin:** The restriction to one, two, three or nine provinces instead of ten.

**Mr. Edwards:** No, it is open, senator.

**Senator Beaudoin:** It is totally open for Parliament, or is it open for the government?

**Mr. Edwards:** Open for the government under this legislation.

**Senator Lewis:** I can see when the question is by motion, so the motion can be debated before the House. I can see that members would ask what the intention of the government is, and the government could very easily answer, "Well, this is the question, but we have not made up our minds yet where the referendum will be held."

**Mr. Edwards:** I think it would be clear by the time the question has been vetted through the opposition leaders and the date of the referendum would be discussed. All those items would be the topic of discussion. It could be the motion could contain those specifications, but that would be up to the process set in place by this legislation.

**Senator Doyle:** Another example is that Ontario might say, "We are going to separate. We don't like any of this stuff that is going on, so we are going to separate." The Prime Minister of Canada may say in those circumstances, he wishes to have a referendum in Ontario to see if that meets the will of the people. Is that not a remote possibility, one that must be considered if you are putting together enabling legislation? It is not always evil to go to one place, if that is where the problem is. I think that is really all the bill intends, is it not?

**Senator Neiman:** I have already said I see no objection to a referendum in a single province. In the specific example you

[Traduction]

**Le président:** Sénateur Beaudoin, êtes-vous satisfait de la réponse à votre question?

**Le sénateur Beaudoin:** Je pense seulement aux objections soulevées par mes deux collègues. Si la question porte sur la composition du Sénat ou sur le troisième palier de gouvernement pour les autochtones, sur la répartition des pouvoirs, il est évident qu'elle intéresse toutes les provinces. Nous sommes tous dans le même bateau. Je ne vois pas comment le gouvernement pourrait prétendre alors qu'on peut ratifier la question si on veut mais qu'on n'a aucun mot à dire sur l'application. Je ne comprends pas votre objection au sujet de l'application. Le projet de loi prévoit-il quelque chose à ce sujet?

**M. Edwards:** Sur l'application des résultats?

**Le sénateur Beaudoin:** Sur la restriction à une, deux, trois ou neuf provinces au lieu des dix.

**M. Edwards:** Non, il est ouvert, sénateur.

**Le sénateur Beaudoin:** Il est tout à fait ouvert pour le Parlement ou pour le gouvernement?

**M. Edwards:** Pour le gouvernement, aux termes de ce projet de loi.

**Le sénateur Lewis:** Je peux comprendre quand la question est posée sous forme de motion. La motion ferait alors l'objet d'un débat à la Chambre. J'imagine que les députés demanderaient au gouvernement de définir son intention et que le gouvernement pourrait facilement répondre: «Voilà la question, mais nous n'avons pas encore décidé dans quelles provinces le référendum sera tenu.»

**M. Edwards:** Je pense que ce serait clair une fois que l'opposition aurait donné son approbation, par l'entremise des chefs de l'opposition, et qu'on aurait discuté de la date du référendum. Tous ces aspects feraient l'objet de discussions. Il se pourrait que la motion donne ces renseignements, mais il reviendrait au processus mis en place dans le projet de loi de le déterminer.

**Le sénateur Doyle:** Il se pourrait aussi que l'Ontario se déclare prête à se séparer, qu'elle n'aime pas ce qui est proposé et donc qu'elle veut se séparer. Le premier ministre du Canada pourrait alors répondre qu'il souhaite tenir un référendum en Ontario pour voir si la population est d'accord. Ne s'agit-il pas d'une possibilité dont il faut tenir compte en rédigeant le projet de loi d'autorisation, même si elle est peu probable? Il n'est pas toujours mauvais de s'adresser à un seul endroit, si c'est là que se trouve le bobo. Je pense que le projet de loi ne vise rien d'autre, n'est-ce pas?

**Le sénateur Neiman:** J'ai déjà affirmé que je n'ai aucune objection à ce qu'un référendum se tienne dans une seule pro-

[Text]

gave, I would think the rest of Canada would have some say in whether Ontario should separate.

**Senator Doyle:** It would depend on the question. If the question was, "Do you wish to separate," it would be done in the one province. If the question was, "Should Ontario stay in Canada," it might be done everywhere.

**Senator Neiman:** The first question would not be a very good one. I hope the government would not put the question that way.

**The Chairman:** Senator Neiman, were you—

**Senator Neiman:** I was only going to make a comment. I see that we have amendments to the act about the Leader of the Opposition and the other political parties of any significance being consulted, but you know that over the years we have had many examples of provisions in acts for consultation between the government and opposition parties, even under previous governments, and concepts of consultation very often change with the circumstances. It is a lovely gesture, but it does not mean the opposition parties have any right to approve or will have the opportunity to object with any real effect.

**The Chairman:** This time there is some notice. It not only says it will be consulted about, but you will be given notice in advance and consulted. We are expanding the possibility.

**Senator Neiman:** You are getting more generous.

**Senator Beaudoin:** There is another explanation. You may implicitly conclude from the wording of Clause 3 that it is the choice of the government to say whether it is in one province, ten or nine provinces. Since it is part of the proclamation, and since the proclamation is before the House, Parliament has the right to say yes or no.

**Senator Lewis:** But it is not the proclamation before the House. The House first approves the question.

**Senator Neiman:** Before there is a proclamation.

**Senator Lewis:** And then there is a proclamation. The proclamation must apparently contain the question which has been previously approved by the House.

**Mr. Edwards:** Senator, we have two questions before us now, and I will endeavour to deal with Senator Neiman's question and ask Ms Bloodworth to deal with the one that has just been raised by Senator Beaudoin.

On the question of consultation, Senator Neiman, what the opposition parties asked for was a public statement by the Government House Leader that consultation would take place prior to the question being put to the two houses of Parliament. We as a government volunteered to enshrine that in the legislation. It was not asked to be in the legislation. All that

[Traduction]

vince. Dans l'exemple précis que vous venez de donner, je pense que le reste du Canada aurait son mot à dire au sujet de la séparation de l'Ontario.

**Le sénateur Doyle:** Tout dépendrait de la question. Si la question était: «Voulez-vous vous séparer?», elle serait posée dans une seule province. Si elle était: «L'Ontario devrait-elle rester au sein du Canada?», on pourrait la poser partout.

**Le sénateur Neiman:** La première question ne serait pas très bonne. J'espère que le gouvernement ne la formulerait pas ainsi.

**Le président:** Sénateur Neiman, étiez-vous—

**Le sénateur Neiman:** J'allais simplement faire une observation. Je constate que des modifications ont été apportées afin que le chef de l'opposition et les autres partis politiques importants soient consultés, mais vous savez qu'au fil des années un grand nombre de lois ont prévu des consultations entre le gouvernement et les partis de l'opposition, même sous des gouvernements antérieurs, et que la définition de la consultation varie souvent selon les circonstances. C'est un geste charmant, mais il ne signifie pas que les partis de l'opposition auront un droit d'approbation ni la possibilité d'exercer une opposition qui aura des effets réels.

**Le président:** Cette fois-ci, il y a un préavis. Le projet de loi ne prévoit pas seulement des consultations mais plutôt qu'il faut donner un préavis et consulter. Nous élargissons les possibilités.

**Le sénateur Neiman:** Vous devenez plus généreux.

**Le sénateur Beaudoin:** Il y a une autre explication. Vous pouvez conclure implicitement, d'après l'article 3, que le gouvernement a le choix de tenir le référendum dans une, dix ou neuf provinces. Étant donné que cet aspect fait partie de la proclamation et que la proclamation est déposée à la Chambre, le Parlement a le droit d'accepter ou de refuser.

**Le sénateur Lewis:** Mais la proclamation n'est pas soumise à la Chambre. La Chambre approuve d'abord la question.

**Le sénateur Neiman:** Avant la proclamation.

**Le sénateur Lewis:** Puis, il y a une proclamation. La proclamation doit apparemment indiquer la question déjà approuvée par la Chambre.

**M. Edwards:** Sénateur, deux questions nous ont été posées et je tenterai de répondre à celle du sénateur Neiman, puis je demanderai à Mme Bloodworth de répondre à celle que vient de poser le sénateur Beaudoin.

À propos de la consultation, sénateur Neiman, les partis de l'opposition ont demandé au Leader du gouvernement à la Chambre de déclarer publiquement qu'il y aurait des consultations avant de soumettre la question aux deux chambres du Parlement. Nous avons accepté d'acquiescer à cette demande dans la loi. On n'a pas demandé que la loi prévoit des consul-



[Text]

was asked for was a public statement, either before news cameras or in the House of Commons. We chose to go the extra mile and put it in the legislation so there would be no doubt.

**Senator Neiman:** Thank you.

**Mr. Edwards:** I should add that it would be a foolhardy government that did not genuinely and meaningfully consult opposition leaders if it wanted its question to succeed.

**Senator Bonnell:** We have had a foolhardy government before.

**Mr. Edwards:** Yes; before we have had, Senator Bonnell.

**The Chairman:** Perhaps you can respond to Senator Beaudoin.

**Ms Bloodworth:** One of the senators did answer that yes, the proclamation is a Governor in Council action but the prerequisite to them having that action is the notice of motion to approve the question. But the notion is the approval of the question under the bill.

**Senator Beaudoin:** I have a question on another subject.

**The Chairman:** I want to remind honourable senators that we will have Mr. Kingsley arriving with some of his officials. He is unable to be here Monday.

**Senator Beaudoin:** My question concerns the membership of the committee. It seems to be clearcut that a committee may be one person, or it may be a corporation, or it may be what we call an entity. You seem to say that the limit of money is 56 cents per elector with a standing and no group or individual may spend more than \$5,000 on the campaign unless registered as a referendum committee.

For example, I am alone. I may be a committee by myself. I may spend 56 cents per elector in my committee, the limit. What about the \$5,000? When will that come into the picture? What kind of ceiling is there?

**Mr. Edwards:** It kicks in when an entity registers as a committee. No entity that is not registered as a committee can spend more than \$5,000.

**Ms Bloodworth:** Yes. If I could make the analogy to political parties, the \$5,000 limit is a bit like a third party. You cannot spend more than \$5,000 unless you become an official entity, like a political party. Yes, you are right, an individual can do that except the individual must have a chief agent and must appoint an auditor and meet all the requirements of the committee. But if an individual is prepared to do that, they can become in effect a kind of political party under this act, a registered referendum committee. The \$5,000 is reinforcing the fact that if you spend that money or less, you do not have to meet all the requirements of reporting that those who become

[Traduction]

tations. Tout ce qu'on a demandé, c'est une déclaration publique, devant les caméras ou à la Chambre des communes. Nous avons choisi d'aller plus loin et d'inclure cette disposition dans la loi afin de ne laisser planer aucun doute.

**Le sénateur Neiman:** Merci.

**M. Edwards:** J'ajouterais que tout gouvernement désireux de voir sa question réussir serait bien téméraire s'il ne consultait pas sincèrement et utilement les chefs de l'opposition.

**Le sénateur Bonnell:** Nous avons déjà eu des gouvernements téméraires.

**M. Edwards:** Oui, sénateur Bonnell, autrefois, nous en avons eus.

**Le président:** Vous pouvez peut-être répondre au sénateur Beaudoin.

**Mme Bloodworth:** Un des sénateurs a répondu qu'effectivement la proclamation est une mesure du gouverneur en conseil, mais auparavant, il faut un avis de motion pour faire approuver la question. Mais l'idée c'est l'approbation de la question conformément au projet de loi.

**Le sénateur Beaudoin:** J'ai une question sur un autre sujet.

**Le président:** Je rappelle aux honorables sénateurs que M. Kingsley est arrivé, en compagnie de certains de ses fonctionnaires. Il ne peut comparaître lundi.

**Le sénateur Beaudoin:** Ma question porte sur les membres d'un comité. Il semble évident qu'un comité peut être formé d'une personne ou d'une société ou de ce que nous appelons une «entité». Vous semblez affirmer que le plafond des dépenses est de 56 cents par électeur en règle et qu'aucun groupe ni particulier ne peut consacrer plus de 5 000 \$ à la campagne, à moins d'être un comité référendaire enregistré.

Supposons par exemple que je sois seul. Je forme un comité qui ne comprend que moi. Je peux dépenser 56 cents par électeur, soit le maximum permis. Qu'est-ce que ce montant de 5 000 \$? Quand entre-t-il en jeu? De quel genre de plafond s'agit-il?

**M. Edwards:** Il entre en jeu quand une entité s'enregistre à titre de comité. Aucune entité non enregistrée en comité ne peut dépenser plus de 5 000 \$.

**Mme Bloodworth:** C'est exact. Si je peux faire une comparaison avec les partis politiques, le plafond de 5 000 \$ est un peu comme un tiers parti. Il ne peut dépenser plus de 5 000 \$ à moins de devenir officiel, comme un parti politique. Oui, vous avez raison, une personne peut agir comme vous le dites sauf qu'elle doit avoir un agent principal et nommer un vérificateur afin de répondre à toutes les exigences fixées pour les comités. Mais si une personne est disposée à satisfaire à ces exigences, elle peut devenir en réalité une espèce de parti politique aux termes du projet de loi, un comité référendaire enregistré. Le plafond de 5 000 \$ renforce le fait que ceux qui ne le dépass-

[Text]

official participants. You will not have to have a chief agent or an auditor keeping the books and meeting all the rules of bookkeeping that the registered referendum committees will have to do.

**Senator Beaudoin:** I followed closely the debate in the committee of the House of Commons. The question of double or quadruple majority comes to the table. The government has chosen not to impose a double or quadruple majority. Now that we have gone through the question of the flexibility and the application of the statute I may understand more clearly why no such majority is stipulated.

The other argument is that since it is a plebiscite, and since under common law and British or Canadian law, a plebiscite is not binding, the government has stated that it is of no use to have a double or quadruple majority. Is there another possible reason?

I was thinking about that because the debate on the Senate was based on the equality of the provinces. Is it because there is a danger that each province may come back and say, "If there is a majority for Quebec, or for a region like Quebec or Ontario, there should be a majority in each province?" This would obviously defeat the *raison d'être* of the referendum. Is that the philosophy behind that?

**Mr. Edwards:** I would say so, yes.

**Senator Beaudoin:** Because it has not been discussed so far.

**Mr. Edwards:** You are quite correct. The bulk of the proposals that we know about on the constitutional agenda at the moment require seven and 50 for implementation.

If one were to stipulate there must be a double majority or a quadruple majority, in a non-binding referendum, then that is contradictory as you have already suggested. But if one were to stipulate that the majority applies to a certain set of provinces, not another set of provinces, then you would be anticipating the way those provinces would vote. If your objective is to see a majority in at least seven provinces constituting 50 per cent of the population of Canada, it might be difficult to anticipate which of those provinces would be among the seven and which would not be among the seven. It is a very risky business anticipating that.

Because the referendum is not binding, the results obviously cannot be determined. It is self-evident that one must follow the constitutional amending formula as it now exists and use this referendum as a political guide—nothing more, nothing less.

**Senator Beaudoin:** But nothing would preclude, for example, the Prime Minister, the Leader of the Official Opposition

[Traduction]

sent pas ne sont pas tenus de remplir toutes les exigences au sujet des rapports comme le sont les participants officiels. Contrairement aux comités référendaires enregistrés, ils n'ont pas besoin d'un agent principal ni d'un vérificateur pour tenir les livres et respecter toutes les règles de la tenue de livres.

**Le sénateur Beaudoin:** J'ai suivi de près le débat au comité de la Chambre des communes. La question de la double ou de la quadruple majorité se pose. Le gouvernement a choisi de ne pas l'imposer. Maintenant que nous avons examiné les questions de la souplesse et de l'application de la loi, je comprends un peu plus clairement pourquoi une telle majorité n'a pas été stipulée.

L'autre argument est que, puisqu'il s'agit d'un référendum et que, dans la *common law* et dans le droit britannique ou canadien, un référendum n'est pas exécutoire, le gouvernement a déclaré qu'il ne sert à rien de demander une double ou quadruple majorité. Y a-t-il une autre raison possible?

Je me suis posé la question parce que le débat sur le Sénat reposait sur l'égalité des provinces. En est-il ainsi parce qu'il existe un danger qu'une province revienne à la charge et affirme que, s'il y a une majorité au Québec, ou dans une région comme le Québec et l'Ontario, il devrait y avoir une majorité dans toutes les provinces? Cela serait de toute évidence contraire à la *raison d'être* du référendum. Est-ce le raisonnement?

**M. Edwards:** Je le crois, en effet.

**Le sénateur Beaudoin:** Parce qu'on n'en a pas discuté jusqu'ici.

**M. Edwards:** Vous avez raison. La majorité des propositions à l'ordre du jour constitutionnel actuellement doivent être approuvés dans sept provinces et par au moins la moitié de la population pour pouvoir être mises en oeuvre.

Si on stipulait qu'il faut une majorité double ou quadruple dans un référendum non exécutoire, il y aurait une contradiction, comme vous venez de le faire remarquer. Mais si on stipulait que la majorité s'applique à un ensemble défini de provinces et pas aux autres, on anticiperait le résultat du scrutin dans ces provinces. Si l'objectif consistait à obtenir une majorité dans au moins sept provinces représentant la moitié de la population canadienne, il pourrait s'avérer difficile de prévoir quelles provinces feraient partie de ce groupe de sept provinces et qui en serait exclu. Ce genre de prévision est très risqué.

Parce que le référendum n'est pas exécutoire, il est évident que les résultats ne peuvent être déterminés. Il va de soi qu'il faut s'en tenir à la formule de modification de la Constitution qui existe actuellement et se servir du référendum comme d'un guide politique—rien de plus, rien de moins.

**Le sénateur Beaudoin:** Mais rien n'empêcherait, par exemple, le Premier ministre, le chef de l'opposition officielle



[Text]

and the Leader of the New Democratic Party to say in the House at the moment the question is considered, that what they will consider as a positive referendum is not binding. We all agree with that. It is not binding; it is a plebescite. But nothing would preclude the Prime Minister from saying that in his opinion what he would consider as a positive referendum is a referendum that has a a Canadian majority; or a majority in four regions; or a majority in Quebec and the other provinces of Canada. And then if the three leaders agree with that, it has the same value as if it were in the bill itself because the bill has no legal consequences. We still have to go according to the amendment formula. We may do that in the bill or outside the bill.

**Mr. Edwards:** Yes. That properly belongs outside the bill if it is to be done. It is a political judgment call. Do I not think the Prime Minister would do it in isolation. He would consult the other leaders.

**Senator Beaudoin:** The other leaders?

**Mr. Edwards:** Yes, the other leaders and his other colleagues.

I do not want to anticipate what he might do, but I do not think the Prime Minister would go for the four regions concept. You and I have had a dance with that concept ourselves and two provinces at least stopped the music on us.

**Senator Beaudoin:** That is right; we did not finish the rhapsody. And then we discovered that three premiers were not in agreement with it. So that if the debate is reopened in that area, we may not reach any conclusion. That answers my question.

**Senator Neiman:** Senator Beaudoin raised an interesting question in my mind. With this consultation and the three leaders that you are talking about, and a possible national referendum on a constitutional question, there might be some reason for saying that the provinces should at least be consulted in some way. The question that we might all approve here might be very offensive in the manner to one or more provinces. They might consider it quite unfair or weighted to the advantage of other provinces. Had you considered that in the legislation?

**Mr. Edwards:** The legislation is not the place for that. If it were in the legislation, that would place on the present consultations across the street, who have heavy pressure on them already, a greater pressure and could skew those discussions in an unproductive way.

I am sure it is in the back of the minds of each of the ministers and officials meeting now, that a referendum is a possibil-

[Traduction]

et le chef du Nouveau Parti Démocratique d'affirmer en Chambre lorsque la question serait étudiée que ce qu'ils considéreront comme un référendum positif ne sera pas exécutoire. Nous sommes tous d'accord là-dessus. Ce n'est pas exécutoire, c'est un référendum. Mais rien n'empêcherait le Premier ministre de déclarer que, à son avis, il considérerait comme un référendum positif un référendum d'où se dégagerait une majorité canadienne; ou une majorité dans quatre régions; ou une majorité au Québec et dans les autres provinces du Canada. Puis, si les trois chefs s'entendaient là-dessus, cet accord aurait autant de valeur que s'il était stipulé dans la loi, parce que la loi n'a pas de conséquences légales. Il faut encore agir en fonction de la formule de modification. On peut y parvenir dans le cadre du projet de loi ou en dehors du projet de loi.

**M. Edwards:** En effet. Si on agit ainsi, cela se fait complètement en dehors du projet de loi. C'est une question de jugement politique. Je ne pense pas que le Premier ministre agirait en vase clos. Il consulterait les autres chefs de partis.

**Le sénateur Beaudoin:** Les autres chefs?

**M. Edwards:** Oui, les autres chefs et ses collègues.

Je ne peux pas prévoir sa réaction, mais je ne crois pas que le Premier ministre adopterait l'idée des quatre régions. Vous et moi avons dansé avec cette idée et deux provinces au moins ont décidé de couper court à la musique.

**Le sénateur Beaudoin:** C'est exact; nous n'avons pas terminé la rhapsodie. Puis, nous avons découvert que trois premiers ministres provinciaux n'étaient pas d'accord. Par conséquent, si le débat reprend dans ce domaine, nous n'arriverons peut-être à aucune conclusion. Cela répond à ma question.

**Le sénateur Neiman:** Le sénateur Beaudoin a soulevé une question intéressante, selon moi. Compte tenu de la consultation et de la participation des trois chefs dont vous parlez ainsi que d'un référendum national éventuel sur une question constitutionnelle, on pourrait être en droit de prétendre que les provinces devraient au moins être consultées jusqu'à un certain point. La question que nous pourrions tous approuver ici pourrait bien offusquer une ou plusieurs provinces. Des provinces pourraient la trouver très injuste ou penser qu'elle avantage fortement les autres provinces. Y avez-vous pensé dans le projet de loi?

**M. Edwards:** Le projet de loi n'est pas l'endroit indiqué. Si on en avait tenu compte dans le projet de loi, cela exercerait encore plus de pressions sur les négociations actuelles de l'autre côté de la rue, et elles en subissent déjà assez, et cela pourrait risquer d'entraîner les discussions sur une voie peu constructive.

Je suis convaincu que chacun des ministres et des fonctionnaires qui se réunissent actuellement est conscient qu'un réfé-

[Text]

ity and that whatever is agreed upon should stand the possible test of being put to a referendum. It is a reality not only because of this legislation, but also because of Bill 160 in Quebec; the referendum legislation in British Columbia; and the legislation in Alberta. There may also be other provinces now on the list. I am sure it is in each of the minds of the ministers at the negotiating table.

**Senator Neiman:** In view of the time and the fact that we have had very little opportunity to examine any of the legislation and background material, perhaps that is as far as we can go tonight.

**The Chairman:** Mr. Edwards, would you and Ms Bloodworth be available on Monday if needed?

**Mr. Edwards:** Of course.

**Ms Bloodworth:** Of course.

**The Chairman:** We would then ask you to be on standby.

**Mr. Edwards:** Thank you, Mr. Chairman and senators.

**The Chairman:** We have with us Mr. Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer. With him, from the Office of the Privy Council, are Mr. Ron Gould, the Assistant Chief Electoral Officer; Mr. Jacques Girard, General Counsel; Mr. Bud Slattery, Director, Elections Financing and Registrar of Political Parties; and Ms Diane Bruyère, Chief Election Coordination.

**Mr. Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer, Office of the Privy Council:** This evening presents me with a rare opportunity. It is not often that the chief electoral officer is invited to appear before such a distinguished committee of the upper house. I am even tempted to suggest that such appearances may become more frequent in the future should the current constitutional talks result in our having a significantly increased role to play in the affairs of the Senate.

**The Chairman:** We are not sure we want to wish you well on that!

**Mr. Kingsley:** As I mentioned to the legislative committee of the House of Commons examining Bill C-81, my appearance before you tonight comes on the heels of a series of recent appearances before a number of House of Commons committees and other forums reviewing various electoral legislative initiatives.

These last several months have proven both exciting and challenging ones for Elections Canada as we review and advise parliamentarians on the practicality and workability of a number of proposals to reform and enhance the Canadian electoral system. They have included the omnibus bill, dealing with the Canada Elections Act and people with disabili-

[Traduction]

rendum est une possibilité et que toute entente devrait pouvoir résister au test éventuel d'un référendum. C'est une réalité, pas seulement à cause du projet de loi, mais aussi à cause de la loi 160 au Québec; de la loi sur les référendums en Colombie-Britannique et de la loi albertaine. D'autres provinces pourraient s'ajouter à cette liste. Je suis certain que chacun des ministres assis à la table de négociation ne l'oublie pas.

**Le sénateur Neiman:** Vu l'heure et compte tenu du fait que nous n'avons pas eu beaucoup de temps pour examiner la loi et la documentation, nous devrons peut-être en rester là pour ce soir.

**Le président:** Monsieur Edwards, seriez-vous disponible, ainsi que Mme Bloodworth, si nous avons besoin de vous lundi?

**M. Edwards:** Bien sûr.

**Mme Bloodworth:** Bien entendu.

**Le président:** Nous vous prions alors de vous tenir à notre disposition.

**M. Edwards:** Merci, monsieur le président et messieurs les sénateurs.

**Le président:** Nous accueillons M. Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections. Il est accompagné de M. Ron Gould, directeur général adjoint des élections; de M. Jacques Girard, avocat principal; de M. Bud Slattery, directeur, Financement des élections et registraire des partis politiques; et de Mme Diane Bruyère, directrice, Coordination des élections, tous au Conseil privé.

**M. Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections, Bureau du Conseil privé:** Vous me donnez ce soir une occasion exceptionnelle. Le directeur général des élections n'est pas invité souvent à comparaître devant un comité de la chambre haute aussi remarquable. Je suis tenté d'affirmer que ces occasions se multiplieront peut-être à l'avenir si les négociations constitutionnelles en cours nous amènent à jouer un rôle plus grand dans les affaires du Sénat.

**Le président:** Nous ne sommes pas certains d'avoir envie de vous souhaiter bonne chance!

**M. Kingsley:** Comme je l'ai mentionné au comité législatif de la Chambre des communes qui a examiné le projet de loi C-81, ma présence devant vous ce soir s'ajoute à une série de comparutions récentes devant divers comités de la Chambre des communes et d'autres tribunes chargés d'examiner diverses mesures législatives de nature électorale.

Les derniers mois se sont avérés excitants et stimulants pour Elections Canada, puisque nous conseillons les parlementaires sur le caractère pratique d'un certain nombre de propositions visant à réformer et à améliorer le système électoral canadien. Nos activités portent sur le projet de loi omnibus, concernant la Loi électorale du Canada et les handicapés,



*[Text]*

ties, Bill C-78, currently before Parliament; the bill to suspend the redistribution of electoral districts, Bill C-67, both of which are now in the Senate; the Special Parliamentary Committee on Electoral Reform, whose ongoing study and of the Canadian electoral process and the Royal Commission report we have been actively supporting; and the Referendum Bill, your consideration this evening.

En premier lieu, je tiens à vous dire combien je suis heureux d'avoir été invité à comparaître devant votre comité. Nous sommes impatients de pouvoir répondre à vos questions et de vous apporter le concours d'Élections Canada dans votre étude du projet de loi référendaire.

Tout en nous activant sur plusieurs fronts au cours des derniers mois, comme je l'ai déjà mentionné précédemment, nous avons pu nous occuper de la planification et des préparatifs indispensables pour garantir l'organisation efficace d'un référendum si une loi était votée et si une décision était prise en vue d'en tenir un. L'étude du projet de loi devant le Parlement nous a jusqu'à présent donné une meilleure idée de ses intentions à cet égard et a largement favorisé notre travail de planification en vue d'un éventuel référendum.

Vous comprendrez, j'en suis certain, qu'Élections Canada doit entreprendre un grand nombre de travaux pour achever les préparatifs nécessaires pour la tenue d'un référendum. Citons comme exemples la conception et l'élaboration d'une cinquantaine de formules nouvelles, le réaménagement éventuel des lots déjà assemblés parmi les 600 tonnes de fournitures à envoyer aux directeurs du scrutin à travers tout le pays, la mise au point de systèmes informatiques pour permettre l'enregistrement des comités référendaires et pour faciliter le travail de l'arbitre en matière de radiodiffusion, la mise sur pied de programmes d'information destinés aux comités référendaires et au grand public, ainsi que l'élaboration de programmes de formation et la rédaction de guides pour faire connaître aux 295 directeurs du scrutin et aux centaines de milliers de membres du personnel référendaire les mille et un détails de la tenue d'un référendum.

Il est évident qu'aucun de ces travaux ni aucune des autres activités indispensables ne peuvent être finalisés avant l'adoption d'un texte de loi.

Malgré l'incertitude qui continue à régir ce processus, les propositions législatives du projet de loi nous ont permis de réaliser la planification nécessaire pour garantir la portée et la nature des travaux qui seront vraisemblablement exigés pour organiser un référendum. Par ailleurs, nous avons étudié et pris en considération les modifications proposées au projet de loi durant son examen devant la Chambre des communes.

Sans plus de cérémonies, monsieur le président, j'attends vos commentaires ainsi que vos questions.

*[Traduction]*

le projet de loi C-78, qu'étudie le Parlement actuellement; le projet de loi C-67, visant à suspendre l'application de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales, ces deux derniers projets de loi étant actuellement au Sénat; le Comité parlementaire spécial sur la réforme électorale, dont nous avons appuyé activement l'étude permanente du système électoral canadien tout comme le rapport de la Commission royale; et enfin, le projet de loi référendaire, que vous étudiez ce soir.

First of all, let me say how pleased I am to have been invited to appear before your committee. We are eager to answer your questions and to have Elections Canada help you with your study of the referendum bill.

While we have been active on several fronts in recent months, as I already mentioned, we have also been handling the vital planning and arrangements to ensure the efficient organization of a referendum should legislation be passed and should the government decide to hold a plebiscite. Consideration of the bill now before Parliament has thus far given us a clearer idea of the government's intentions and has helped us to plan for an eventual referendum.

I'm sure you can appreciate how much work Elections Canada has to do to finalize the necessary arrangements for a referendum. For example, some fifty new forms must be designed and prepared, the 600 tonnes of supplies already assembled to be sent to returning officers across the country eventually have to be rearranged into lots, computer systems have to be developed to allow for the registration of referendum committees and, to facilitate the work of the broadcasting arbitrator, information programs for the referendum committees and the general public have to be developed, along with training programs. Guides have to be written to inform the 295 returning officers and the thousands of members of the referendum staff of the thousand and one details associated with the holding of a plebiscite.

Obviously, none of this work or these vital arrangements can be finalized until the legislation has been passed.

Despite the ongoing uncertainty surrounding this process, the legislative proposals in the bill have enabled us to proceed with the planning of the necessary details in order to organize a referendum. Moreover, we have studied and taken into consideration the changes proposed to the bill when it was before the House of Commons.

Without any further ado, Mr. Chairman, I welcome your comments and questions.

[Text]

**The Chairman:** Thank you Mr. Kingsley. Senator Lewis.

**Senator Lewis:** In the proposed bill, some of the provisions that would be of interest to you have been put in there after consultation with you?

**Mr. Kingsley:** Yes, they have. We have been involved in the process that led up to the tabling of the bill in providing advice on the drafts the government put forward.

**Senator Lewis:** I presume the various sections about time limits and periods of time that you might require, are satisfactory?

**Mr. Kingsley:** They have been worked out in full cooperation with us. We are satisfied with them.

**Senator Lewis:** Thank you.

**The Chairman:** Senator Beaudoin.

**Le sénateur Beaudoin:** Monsieur le président, est-ce qu'on pourrait demander au témoin de dresser rapidement le calendrier possible d'un référendum fédéral? Supposons qu'à la fin du mois, d'ici la fin de juin, le gouvernement du Canada dépose devant la Chambre des communes des offres. Supposons que ces offres sont ratifiées par l'opposition officielle et par le parti néo-démocrate. Supposons que c'est fait avant le 1er juillet, par hypothèse. Là, le gouvernement peut faire deux choses. Le gouvernement peut dire: Ça, ce sont mes résolutions selon l'article 38 de la *Loi constitutionnelle de 1982* et j'en fais un amendement constitutionnel. Je le dépose. Je le fais voter et cetera. Et là, on met le mécanisme d'amendement en branle. C'est une possibilité. Il y en a beaucoup qui pensent à ça maintenant que l'on n'a pas autant de succès que l'on voulait avoir avec la phase actuelle.

Il y a une autre possibilité. C'est celle où le gouvernement pourrait dire: Je fais mon référendum fédéral. On nous dit que ça prend plusieurs mois, ça prend tant de jours. Est-ce que vous pouvez nous dire, supposons qu'il y aurait un tel désir qui serait clairement exprimé par le gouvernement canadien d'ici le 1er juillet, à quel moment pareil référendum pourrait être tenu?

**M. Kingsley:** Monsieur le président, si vous permettez, tout d'abord, il y a une date clé qui devient très importante pour me permettre de répondre à la question, et c'est la date à laquelle le projet de loi devient une loi. C'est une date charnière en ce sens qu'à partir de ce moment-là, le directeur général des élections a trois mois pour organiser toute la machinerie. Il doit s'assurer de son fonctionnement à partir de la date où le projet de loi est entériné et obtient la sanction royale.

Cependant, le projet de loi prévoit aussi que le directeur général des élections, si sa planification le lui permet, peut aviser par le truchement de *La Gazette du Canada* le peuple canadien qu'il est en mesure avant l'échéance de ces trois

[Traduction]

**Le président:** Merci, monsieur Kingsley. Sénateur Lewis.

**Le sénateur Lewis:** Dans le projet de loi proposé, certaines dispositions qui vous intéressent ont été ajoutées après vous avoir consulté, n'est-ce pas?

**M. Kingsley:** En effet. Nous avons participé au processus qui a abouti au dépôt du projet de loi en donnant des conseils sur les ébauches que le gouvernement a proposées.

**Le sénateur Lewis:** Je suppose que les divers articles sur les délais et les calendriers vous satisfont.

**M. Kingsley:** Ils ont été élaborés avec notre entière collaboration. Nous en sommes satisfaits.

**Le sénateur Lewis:** Merci.

**Le président:** Sénateur Beaudoin.

**Senator Beaudoin:** Mr. Chairman, I wonder if the witness could quickly go over the possible timetable for a federal referendum? Suppose that by month's end, that is by the end of June, the Government of Canada submits a package of proposals to the House of Commons. Suppose these proposals are endorsed by the Official Opposition and by the New Democratic Party, say, hypothetically before July 1. The government then has two options. On the one hand, it can say: These are my proposals under section 38 of the *Constitution Act, 1982* and I want them to be a constitutional amendment. I therefore table these proposals and we will vote on them. Then the government puts the whole amending mechanism in motion. That's one possibility. Many people see this as a option, now that the current process is not proving to be as successful as people wanted.

There is another option. The government could say: I want to hold a national referendum. That takes several months, so many days. If by July 1, the Canadian government clearly expresses the desire to proceed with this option, can you tell us when such a referendum could possibly be held?

**Mr. Kingsley:** Mr. Chairman, if I may, first of all, there is a key date which is very important, in terms of answering your question. That is the date on which the bill becomes law. It is a crucial date in that from that point onward, the Chief Electoral Officer has three months to get everything ready. He must ensure that everything is set to go from the moment the bill is passed and receives royal assent.

However, the bill also provides for the Chief Electoral Officer, if the planning allows him to do so, to inform the Canadian public through the *Canada Gazette* that he is in a position to organize and hold a referendum before the three-month



*[Text]*

mois-là, qu'il est en mesure de donner suite et de voir à l'organisation d'un référendum, si un référendum est approuvé par le Parlement. Je ne sais pas si cela vous aide à comprendre mais cela prend un maximum de trois mois et puis si ça me prend moins de temps que trois mois, j'avise dès que je suis prêt par le truchement de *La Gazette du Canada*.

**Le sénateur Beaudoin:** Je pense que c'est très intéressant, c'est très bien. Là, on se pose la question suivante: On sait que les négociations continuent, ce soir, demain, et cetera. Si un miracle arrive et que tout se passe très bien, tant mieux! Mais si ça ne débouche pas sur un accord clair et précis, à ce moment-là les gens se demandent au Canada ce qui va arriver.

Là, les gens disent ou certains disent: C'est un référendum. D'autres disent: Non, pas nécessairement. Nous avons devant nous un projet de loi sur le référendum. C'est notre rôle. Personnellement, je pense que c'est une bonne chose que le Parlement canadien adopte une loi sur un référendum. Cela peut servir à un moment donné. Le Parlement peut mettre le mécanisme d'amendement en branle, un amendement à la Constitution. S'il décide de faire un mécanisme d'amendement, on verra. Ce qui est devant nous ce soir, c'est un projet de loi pour un référendum.

Si jamais le premier ministre décide de tenir un référendum et il faut que la question soit acceptée par le Parlement canadien et cetera, donc le Parlement est impliqué, vous nous dites que ça prend à peu près trois mois à partir du moment où la *Loi sur le référendum* serait adoptée. Mais cela pourrait être un peu plus court aussi si on prend d'autres moyens. À ce moment-là, supposons que nous sommes à la mi-juin, disons que la loi est adoptée avant l'ajournement, je pense que c'est le but visé, cela veut dire que le référendum, si j'ai bien suivi votre raisonnement, pourrait avoir lieu en septembre. Est-ce que c'est ça? Je dis "pourrait" parce que ce n'est pas sûr qu'il va y en avoir un.

**M. Kingsley:** C'est pour ça que je disais "advenant que le projet de loi devienne loi", à partir du moment où il devient loi, trois mois sont prévus pour permettre au directeur général des élections de mettre toute la machine en branle. À partir de ce trois mois, à la fin de cette période de temps, c'est à partir de ce moment-là, théoriquement, qu'un référendum pourrait être déclenché. La période référendaire est prévue pour un minimum de 36 jours. Si vous faites le calcul et que vous voulez aller au maximum, au minimum en même temps, trois mois plus 36 jours à partir du jour où le projet de loi devient loi.

Maintenant, il faut se rappeler et je veux élaborer davantage sur ce que j'ai dit tantôt, quand le directeur général des élections a fini de roder la machine pour permettre la tenue d'un référendum, si cela a lieu avant que les trois mois ne se soient écoulés, le projet de loi prévoit qu'il en avise le peuple canadien par le truchement de *La Gazette du Canada*.

*[Traduction]*

period is up, if Parliament agrees to hold a referendum. I don't know if this explanation clarifies matters for you, but a maximum of three months is required. If I need less than three months, I can announce in the *Canada Gazette* that I am ready to hold the referendum sooner.

**Senator Beaudoin:** That's very interesting. The following question then comes to mind. We know that the talks are continuing this evening, tomorrow and so on. If a miracle were to occur and everything was settled, well then so much the better! However, if no agreement is reached on a clear, specific deal, then Canadians are going to ask what happens next.

Some say that a referendum is inevitable, while others think that this is not necessarily the case. We have here before us referendum legislation. Personally, I think it's a good thing for the Canadian Parliament to pass such legislation. It may prove useful at some point in time. Parliament can set the constitutional amending process in motion. If that's what it decides to do, then we will see. What we have before us here is a referendum bill.

If the Prime Minister were to decide to hold a referendum—and the question would have to be approved by the Parliament of Canada which would be involved—you're saying that it takes roughly three months from the moment the referendum legislation is passed. However, it could take less time if other measures are taken. It's now the middle of June and say the legislation is passed before the House adjourns, which I think is the goal here, then that means the referendum, if I follow you, could be held in September. Is that correct? I say «could» because it is not certain that we will indeed have one.

**Mr. Kingsley:** That's why I said «should the bill become law». From the moment the bill is passed, the Chief Electoral Officer has three months to set the whole process in motion. After this period of time has elapsed, theoretically a referendum could be called. A minimum of 36 days is allowed for a referendum campaign. If you allow for the maximum number of days, you come up with a period of three months, plus 36 days from the day the bill becomes law.

However, getting back to what I said earlier, you have to bear in mind that if the Chief Electoral Officer finalizes the arrangements for a referendum before the three-month period has expired, then he can, as stipulated in the bill, so inform the Canadian public in the *Canada Gazette*.

[Text]

Je puis vous assurer que nous remuons mer et monde dans notre planification pour être prêts dans les plus brefs délais possibles.

**Le sénateur Beaudoin:** C'est conditionnel. Je pose la question en disant qu'il y a des délais minimum. Au cas où il y aurait un référendum, parce que nous on est ici pour se prononcer sur un projet de loi. Mais le projet de loi peut être adopté dans X jours. Il reviendra au gouvernement de s'en servir ou de ne pas s'en servir. Il n'est pas obligé. Oui, ça répond à ma question. C'est un délai de trois mois plus 36 jours, cela veut dire qu'on est rendu à la fin d'octobre. Cela, c'est dans l'hypothèse où il déciderait de faire un référendum à la fin de juin. Ça veut dire que le référendum serait tenu en octobre, c'est ça?

**M. Kingsley:** Si vous vous en tenez aux dates maximales dans les éléments de réponses que je vous ai fournies, la réponse à votre question est celle que vous m'avez donnée. Évidemment, cela va dépendre en grande partie de la capacité d'Élections Canada "d'écourticher" ces périodes-là et d'être prêts avant le trois mois.

**The Chairman:** Senator Neiman.

**Senator Neiman:** Taking the example that you gave, Senator Beaudoin, about the legislation being passed before the end of June, that gives you July, August, and September, your three months. However, the fact is that apart from that, in terms of timing, the government still has to bring forward the question. This is only the background, the preliminary portion of the procedure. The government has to bring forward the question and put it through Parliament. Suppose they could do that by the end of July or the first of August, just to make things a little easier. According to the sections as I see them here, the proclamation must be issued within 45 days after the question is approved. That is the big thing. That could theoretically take you to the middle of September.

Another section says the referendum campaign must be at least 36 days. If you could approve the question by August 1, that would not take you past your three months. If they proclaim a day that is more than 36 days in order to give you your full three months, if they were within this requirement of having to proclaim within the 45 days, but it took them more than the 36 days before they could allow the three months period, then in effect we are saying the campaign can only be 36 days long. What does that mean in practical terms if you have already proclaimed the day that is 60 days hence? Am I making myself clear?

**Mr. Kingsley:** Yes, you are. The parallel exists right now under the Elections Act where an electoral period is 50 days, but the Prime Minister may have decided 58 days ahead of time and said that is going to be the day of the election. In effect, there are special clauses relating to financing that only take affect under the Elections Act in the 50-day calendar.

[Traduction]

I can assure you that we will move heaven and earth in our efforts to be ready as quickly as possible.

**Senator Beaudoin:** It's hypothetical. I realize that we must allow for a minimum period of time, should there be a referendum, because we are here to vote on a bill. The bill could be passed in X number of days. It will be up to the government to decide whether or not to use it. It is under no obligation. Yes, you have answered my question. We're looking at a timetable of three months, plus 36 days, which brings us to the end of October. Assuming, of course, that a decision is made at the end of June to go ahead and in fact hold a referendum. Which means that the referendum would be held in October. Is that correct?

**Mr. Kingsley:** If you allow for the maximum number of days, then your calculations are indeed correct. Of course, a lot will depend on the ability of Elections Canada to take less than the allowable time and to finalize the arrangements within the three-month period.

**Le président:** Sénateur Neiman.

**Le sénateur Neiman:** Pour reprendre votre exemple, sénateur Beaudoin, si le projet de loi est adopté avant la fin de juin, cela nous donne juillet, août et septembre, les trois mois convenus. Mais le gouvernement doit aussi formuler la question. Il s'agit là seulement des préparatifs, de la partie préliminaire du processus. Le gouvernement doit formuler la question et la déposer au Parlement. En supposant qu'il puisse y parvenir avant la fin de juillet ou avant le 1<sup>er</sup> août, pour simplifier les choses, le projet de loi prévoit, si j'en comprends bien les dispositions, que la proclamation doit être prise dans les 45 jours qui suivent l'approbation de la question. Voilà l'essentiel. En théorie, cela pourrait nous mener au milieu de septembre.

Un autre article stipule que la campagne doit durer au moins 36 jours. Si on peut approuver la question avant le 1<sup>er</sup> août, on ne dépasse pas vos trois mois. Si la date du référendum est fixée à plus de 36 jours plus tard, afin de vous donner vos trois mois, mais à moins de 45 jours comme convenu, vu qu'il faut accorder le délai de trois mois, cela ne change rien au fait que la campagne ne peut durer que 36 jours. Qu'est-ce que cela veut dire, en pratique si la date du référendum se trouve 60 jours plus tard? Suis-je assez clair?

**M. Kingsley:** Oui. Il existe un parallèle actuellement dans la Loi électorale. La période électorale est de 50 jours mais le Premier ministre peut avoir décidé 58 jours avant les élections que les élections auront lieu à telle date. Les articles spéciaux sur le financement ne s'appliquent, en vertu de la Loi électorale, que pendant ces 50 jours. La loi référendaire prévoit elle



[Text]

Under the referendum legislation, there is a calendar as well, and the dates are going to be stipulated in accordance with the 36 days. Any day outside the 36 day period will not be taken into account in any of the legal texts.

I think it is also important you made the point that the referendum question can be put to the House and to the Senate, without a date determined ahead of time.

The length of those debates may have an impact. Once the question is approved it sits there and, in accordance with the bill as it stands, there are 45 days during which it is a live question and during which the Prime Minister and the cabinet must make a decision that there will be a referendum. It must start before those 45 days have elapsed.

**Senator Neiman:** The proclamation must?

**Mr. Kingsley:** Yes. The referendum period must start before the 45 days have elapsed. It can take place the day after; that question has also been asked.

**Senator Neiman:** I understand. Are you satisfied that if it were of the longer period that I mentioned earlier, and as you say the same thing applies under our present Elections Act, that the legislation gives you sufficient power to monitor the spending by interested parties during what might be a hiatus before the actual election period falls in?

**Mr. Kingsley:** There are two main tools available under the legislation to satisfy people on that front. Number one, the Commissioner of Canada Elections, which is a person appointed by the Chief Electoral Officer, has the authority under the referendum bill, the same authority as he does under the Elections Act, to investigate and to prosecute for infractions committed by anyone during the referendum period or relating to the referendum.

Also, all registered referendum committees will have to provide complete financial information verified and certified by an auditor.

**Senator Neiman:** What if it is an individual? Do you expect to check their bank accounts? What type of information are you looking for?

**Mr. Kingsley:** If it is an individual then the bill is clear. If an individual intends to spend more than \$5,000 directly favouring or directly opposing the question, then that individual must register as a registered referendum committee.

**The Chairman:** He too provides an auditor and a chief financial officer?

**Mr. Kingsley:** Presumably they will all be one and the same, except for the auditor function.

**Senator Neiman:** Could they be the same person? There is nothing in the act that states that, unless it has been changed since I read the original.

[Traduction]

aussi un calendrier, et les dates seront fixées en fonction d'une campagne de 36 jours. Toute période en dehors de ces 36 jours ne sera pas prise en considération dans les textes législatifs.

Il me paraît également important, et vous l'avez souligné, que la question référendaire puisse être soumise à l'approbation de la Chambre et du Sénat à n'importe quel moment.

La durée des débats peut avoir des conséquences. Une fois la question approuvée, elle attend, et le projet de loi tel qu'il est rédigé prévoit un délai de 45 jours pendant lequel la question peut être posée et pendant lequel le Premier ministre et le Cabinet doivent décider s'il y aura un référendum. La proclamation doit être prise avant la fin de ce délai de 45 jours.

**Le sénateur Neiman:** Il le faut?

**M. Kingsley:** Oui. La période référendaire doit commencer avant l'expiration des 45 jours. Elle peut commencer le lendemain, comme quelqu'un l'a déjà demandé.

**Le sénateur Neiman:** Je comprends. Êtes-vous convaincu que, si on retenait la longue période que j'ai décrite—et vous dites que les mêmes principes s'appliquent dans notre loi électorale actuelle—la loi vous donnerait assez de pouvoir pour surveiller les dépenses des parties intéressées pendant la période de battement jusqu'au début de la période électorale?

**M. Kingsley:** La loi prévoit deux grands moyens pour nous rassurer à ce sujet. Premièrement, le commissaire aux élections fédérales, qui est nommé par le directeur général des élections, a le pouvoir, tout comme il l'a aux termes de la Loi électorale, de faire enquête et d'intenter des poursuites en cas d'infraction pendant la période référendaire ou reliée au référendum.

De plus, tous les comités référendaires enregistrés doivent fournir des renseignements financiers complets vérifiés et attestés par un vérificateur.

**Le sénateur Neiman:** Qu'arrive-t-il dans le cas des individus? Vous attendez-vous à vérifier leurs comptes de banque? Quel type de renseignements chercherez-vous à obtenir?

**M. Kingsley:** Dans le cas d'une personne, le projet de loi est clair. La personne qui a l'intention de dépenser plus de 5 000 \$ directement pour appuyer la question ou s'y opposer doit se constituer en comité référendaire enregistré.

**Le président:** Elle doit elle aussi se trouver un vérificateur et un agent principal?

**M. Kingsley:** Il s'agira probablement de la même personne, sauf pour la fonction de vérification.

**Le sénateur Neiman:** Ce pourrait être la même personne? Le projet de loi ne le précise pas, à moins que le texte ait été changé depuis que j'ai lu l'original.

[Text]

**Mr. Kingsley:** The auditor would have to be a separate person because there are requirements set out in terms of qualifications.

**The Chairman:** What happens if the individual who seeks to be a one-man-committee is a chartered accountant?

**Mr. Kingsley:** I am advised by Mr. Slattery that a professional accountant would not audit himself or herself.

**Senator Neiman:** Is there anything significantly different in the referendum bill from the present electoral legislation that creates different problems that makes the process quite different?

**Mr. Kingsley:** The main differences are contained in the referendum bill. That is why there had to be a basic piece of legislation that enshrined those basic differences from the Elections Act.

The other change related to the length of the period for the campaign, going from 50 days to 36 days. That is an important change.

Les enjeux, the players, are not necessarily the same and would not involve different parties, as in an election, with time delays in terms of establishing candidacies and giving those candidates a chance to put their case to the people. There are time frames built into the Elections Act which are not required under a referendum scenario.

**The Chairman:** The fundamentals of voting and the machinery as we understand them in this country are still the same?

**Mr. Kingsley:** The machinery, as far as a Canadian elector is concerned, will remain the same. We will be holding the polls in relatively the same places as before. We are making a special effort to ensure those polling stations are accessible to the disabled. We have done an incredible amount of work surveying practically every potential polling station. In terms of people showing up, it will be the same type of table. Our publicity, because of the bill, will require that we inform people of what the ballot looks like so it will be familiar to them before they enter the polling station. It will be different than a candidacy ballot with six or seven names.

**Senator Bonnell:** There is a three month period. However, it has nothing to do with the day the bill is passed by Parliament, but rather three months from the time it is proclaimed by the executive council. The three months is from the date that the executive council proclaimed the bill in effect, not the date that it passes Parliament?

**Mr. Kingsley:** Clause 42(2) of the bill states:

[Traduction]

**M. Kingsley:** Le vérificateur devrait être une autre personne à cause des exigences relatives aux compétences.

**Le président:** Qu'arrive-t-il si la personne qui veut former un comité d'une personne est comptable agréé?

**M. Kingsley:** M. Slattery m'informe qu'un comptable professionnel ne pourrait vérifier ses propres comptes.

**Le sénateur Neiman:** Existe-t-il entre le projet de loi et la loi électorale actuelle des différences notables susceptibles d'occasionner des problèmes différents et de rendre le processus assez différent?

**M. Kingsley:** Les principales différences se trouvent dans le projet de loi référendaire. Voilà pourquoi il fallait rédiger un projet de loi de base tenant compte de ces différences fondamentales par rapport à la Loi électorale.

L'autre changement porte sur la durée de la campagne, qui passe de 50 à 36 jours. C'est un changement important.

Les enjeux, les acteurs ne sont pas nécessairement les mêmes et ne mettraient pas en cause les mêmes parties que dans une élection, où il faut donner du temps pour trouver des candidats et donner à ces candidats la chance d'exposer leur programme à la population. La Loi électorale prévoit des délais qui ne sont pas nécessaires lors d'un référendum.

**Le président:** Les caractéristiques fondamentales du scrutin et la mécanique, telles que nous les comprenons au pays, demeurent-elles les mêmes?

**M. Kingsley:** En ce qui concerne l'électeur canadien, la mécanique sera identique. Les bureaux de scrutin se trouveront relativement aux mêmes endroits. Nous allons déployer des efforts particuliers pour nous assurer que les handicapés y ont accès. Nous avons accompli un travail gigantesque pour trouver presque tous les bureaux de scrutin possibles. Les électeurs ne seront pas dépayés. À cause du projet de loi, notre publicité exigera que nous informions les gens de l'allure que prendra le bulletin de vote afin qu'ils sachent à quoi s'attendre avant d'entrer dans le bureau de scrutin. Le bulletin de vote diffèrera du bulletin employé aux élections et sur lequel se trouvent six ou sept noms.

**Le sénateur Bonnell:** Il y a un délai de trois mois. Il n'a cependant rien à voir avec la date où le projet de loi est adopté par le Parlement. Il commence plutôt le jour de la proclamation par le conseil exécutif. Les trois mois s'écoulent à partir de la date de la proclamation de l'entrée en vigueur de la loi par le conseil exécutif et non à partir de l'adoption par le Parlement, n'est-ce pas?

**M. Kingsley:** Le paragraphe 42(2) stipule que:



*[Text]*

No writ of referendum may be issued within three months after the day on which this Act comes into force. . .

**Senator Bonnell:** It does not come into force until it is proclaimed?

**The Chairman:** Senator Bonnell, after 30 days have gone by, there can be one within 60 days; correct?

**Senator Bonnell:** Yes.

**The Chairman:** It is only the start up time that is obviously needed to set up the machinery for this process.

**Mr. Kingsley:** The question related to proclamation as opposed to passing by both houses and that is something I will have to look into.

**Senator Bonnell:** Clause 41 states, "This Act shall come into force on a day. . .". If the act has not come into force, the Electoral Officer will have no authority to do anything, so he has to wait three months after that date before he would have any power to spend money and do other things.

**Mr. Kingsley:** Yes, sir.

**Senator Lewis:** Clause 42(2) states: "No writ of referendum may be issued within three months."

**Senator Bonnell:** He has no authority to spend money because the act is not in effect. He has to sit back and wait for 30 days. The three months after proclamation gives the Returning Officer an opportunity to get ready for an election, if one should be called. However, he cannot start hiring people.

**Senator Lewis:** He may have some petty cash with which he can do it.

**Senator Bonnell:** In other words, the Chief Electoral Officer cannot start to prepare for this referendum until after the bill is proclaimed.

**Mr. Kingsley:** That is correct.

**Senator Bonnell:** Not three months after Parliament passes it, but three months after it is proclaimed by the cabinet before he can start spending money.

**Mr. Kingsley:** May I take a few moments, Mr. Chairman, to consult.

**The Chairman:** Absolutely.

**Mr. Kingsley:** The honourable senator is correct that under clause 41, no expenditure may be made until the act comes into force, as fixed by order of the Governor in Council.

In terms of the three months, that would start to count at that moment and obviously expenditures could be made during those three months.

*[Traduction]*

Il ne peut être délivré de bref référendaire pendant les trois mois suivant l'entrée en vigueur de la présente loi. . .

**Le sénateur Bonnell:** La loi n'entre pas en vigueur tant qu'elle n'est pas proclamée?

**Le président:** Sénateur Bonnell, après que 30 jours se sont écoulés, on peut émettre un bref dans les 60 jours qui suivent, n'est-ce pas?

**Le sénateur Bonnell:** Oui.

**Le président:** Il s'agit simplement de la période clairement nécessaire pour mettre ce processus en branle.

**M. Kingsley:** La question portait sur la proclamation par rapport à l'adoption par les deux chambres et c'est une question que je devrai examiner.

**Le sénateur Bonnell:** L'article 41 stipule que «la présente loi entre en vigueur à la date. . .». Si la loi n'entre pas en vigueur, le directeur général des élections n'a pas le pouvoir de faire quoi que ce soit. Il devra donc attendre trois mois avant d'avoir le droit de dépenser et d'agir.

**M. Kingsley:** Oui, monsieur.

**Le sénateur Lewis:** Le paragraphe 42(2) stipule qu'«il ne peut être délivré de bref pendant les trois mois».

**Le sénateur Bonnell:** Il n'est pas autorisé à dépenser parce que la loi n'est pas entrée en vigueur. Il doit attendre 30 jours. Les trois mois après la proclamation donnent au directeur du scrutin la possibilité de se préparer en vue d'une élection, au cas où une telle élection serait déclenchée. Mais il ne peut commencer à embaucher des gens.

**Le sénateur Lewis:** Il a peut-être une petite caisse lui permettant d'agir.

**Le sénateur Bonnell:** Autrement dit, le directeur général des élections ne peut commencer à se préparer en vue du référendum tant que la loi n'a pas été proclamée.

**M. Kingsley:** C'est exact.

**Le sénateur Bonnell:** Il doit attendre trois mois, pas après l'adoption par le Parlement, mais plutôt après la proclamation par le Cabinet avant de pouvoir commencer à dépenser.

**M. Kingsley:** M'accorderiez-vous un instant, monsieur le président, pour consulter mes collègues?

**Le président:** Je vous en prie.

**M. Kingsley:** L'honorable sénateur a raison d'affirmer que, aux termes de l'article 41, aucune dépense ne peut être effectuée tant que la loi n'est pas entrée en vigueur, la date d'entrée en vigueur étant fixée par décret du gouverneur en conseil.

En ce qui concerne le délai de trois mois, il peut commencer à ce moment et de toute évidence des dépenses pourraient être effectuées pendant ces trois mois.

[Text]

**Senator Bonnell:** The three months does not begin until that day. If you want to go before the three months and if you can get ready quicker than that, then you have to put a notice in the *Gazette*.

**Mr. Kingsley:** We have planned what events will need to take place and when they will need to take place. In terms of incurring expenditures, that is a separate matter and you are absolutely correct in that respect.

**Senator Neiman:** Mr. Kingsley, in your opening remarks you mentioned that you will facilitate the work of the Broadcasting Arbitrator. Is that simply certifying expenditures, or what is your particular role?

**Mr. Kingsley:** No. The role of the Broadcasting Arbitrator is quite significant under this piece of legislation. It deals with the allocation of the three hours of free broadcast prime time for those broadcasters impacted by this bill. We foresee that before an allocation for time can be made, there has to be an application by a registered referendum committee to the Broadcasting Arbitrator. What one has to have is an application form. One has to have the name of the registered referendum committee and all the other basic pieces of information required of that committee and an indication that they are requesting free broadcast time during the period.

All of that requires a computerized approach because the time frames are quite strict. The time to allocate the time is not long. All of that information will have to be computerized and ready to be processed by the Broadcasting Arbitrator through hired staff. It is more than simply taxing accounts at the end of the process. It is much more extensive.

**Senator Neiman:** What I cannot picture in my mind is if we end up with 5,000 committees, as is quite possible under this wide-open system. There could even be 10,000, if one wanted to contemplate such a situation. How are you going to be able to allocate broadcast time? Who is paying for this free broadcast time? The government?

**Mr. Kingsley:** The word "free" applies to everyone except the broadcasters.

**Senator Neiman:** You mean they are being stuck with the whole thing? If there are an enormous number of committees, how will you ever be able to allocate the time?

**Mr. Kingsley:** The Broadcasting Arbitrator will have to do it. The only way that I see it being physically possible is to have time allocated on a 15-second basis. Contrary to the work of the Broadcasting Arbitrator under the Elections Act, the registered referendum committees will receive time on a particular network, not necessarily all networks. Under the Elections Act, when there is an allocation of time to a political party, that applies uniformly to all broadcasters. This will not

[Traduction]

**Le sénateur Bonnell:** Les trois mois ne commencent pas avant ce jour. Si vous voulez agir avant les trois mois et que vous pouvez être prêt plus tôt, il faut publier un avis dans la *Gazette*.

**M. Kingsley:** Nous avons prévu les démarches nécessaires et le moment où elles devront avoir été faites. En ce qui concerne les dépenses, c'est une question différente et vous avez tout à fait raison à ce sujet.

**Le sénateur Neiman:** Monsieur Kingsley, dans votre déclaration liminaire, vous avez indiqué que vous faciliteriez le travail de l'arbitre en matière de radiodiffusion. S'agit-il simplement d'attester les dépenses ou quel est votre rôle précis?

**M. Kingsley:** Non. Le rôle de l'arbitre est assez important aux termes de ce projet de loi. Il porte sur la répartition des trois heures d'émission gratuites chez les radiodiffuseurs qui seront touchés par le projet de loi. Nous prévoyons qu'avant de pouvoir procéder à une répartition, l'arbitre devra avoir reçu des demandes des comités référendaires enregistrés. Il faut donc un formulaire de demande. Il faut avoir le nom du comité référendaire enregistré ainsi que tous les autres renseignements et une indication que le comité demande du temps d'émission gratuit pendant la période.

Il faut donc s'informatiser parce que les délais sont très courts. La période prévue pour effectuer la répartition du temps d'émission n'est pas longue. Tous les renseignements doivent être informatisés et prêts à être traités par l'arbitre et son personnel. Il ne s'agit pas simplement de ventiler les comptes à la fin du processus. La tâche est beaucoup plus complexe.

**Le sénateur Neiman:** Je n'arrive pas à m'imaginer ce qui arrivera si nous nous retrouvons avec 5 000 comités—et c'est très possible dans un régime aussi ouvert. Il pourrait même y en avoir 10 000 en y pensant bien. Comment pourrez-vous répartir le temps d'émission? Qui paie ce temps d'émission gratuit? Le gouvernement?

**M. Kingsley:** Le mot «gratuit» s'applique à tout le monde sauf aux radiodiffuseurs.

**Le sénateur Neiman:** Vous voulez dire qu'ils devront payer la note? S'il y a une foule de comités, comment pourrez-vous répartir le temps?

**M. Kingsley:** Cette tâche incombera à l'arbitre. Le seul moyen de rendre cette répartition possible en pratique consisterait à accorder des blocs de 15 secondes. Contrairement à ce que fait l'arbitre en vertu de la Loi électorale, il accordera aux comités référendaires enregistrés du temps sur un réseau en particulier, pas nécessairement sur tous les réseaux. Aux termes de la Loi électorale, lorsque du temps est affecté à un parti politique, ce temps s'applique uniformément à tous les



[Text]

apply uniformly to all broadcasters. It will depend on the request made by the committees. They will have to identify where they would like to have their message broadcast. They will have to identify whether they are in the yes or no camp. Then it will be on the basis of the criteria that are enunciated in the bill before you. The Broadcasting Arbitrator will simply have to make the best decision that he or she can make on that basis.

**Senator Neiman:** How can we impose these expenditures on the media? Where do we get the authority? Does it state under the Electoral Act that they are required to provide so much free time? Is there no limit? Can a government state that it wants 100 hours of time between now and whenever?

**Mr. Kingsley:** The authority to do it is the authority that Parliament will be granting when it passes this legislation. In terms of the amount of time, it is a stipulated maximum of three hours to be divided equally between the two camps.

**Senator Neiman:** Three hours for every station across Canada?

**Mr. Kingsley:** No. I can list the approximately 10 networks that are covered. On radio there are CBC-AM English/Radio-Canada, CBC-AM French/Radio-Canada, Radiomutuel and Télémédia. On television there are CBC English, CBC French, CTV, TVA and Quatre Saisons. Those are the networks.

**Senator Bonnell:** What about cable networks?

**Mr. Kingsley:** They are not affected by this legislation.

**Senator Bonnell:** They can advertise wherever they wish?

**Mr. Kingsley:** Whatever advertising takes place will presumably be at prevailing rates and would fall under the bill in terms of committees purchasing that time having to report the expenditures the moment they cross the threshold of \$5,000.

**Senator Bonnell:** Most cable operators do not charge, so therefore there is no expenditure.

**Mr. Kingsley:** The cable operators are governed by the guidelines of the CRTC in terms of allocation of free time. I am not an expert on those guidelines, but I am aware that they do exist so that there is a form of equality that would prevail in respect of that between the yes and the no.

**Senator Doyle:** Five thousand dollars is a very small amount of money for three hours of time on CTV.

**Senator Bonnell:** Or CBC.

**Senator Doyle:** Or CBC, although it may not be worth as much.

[Traduction]

radiodiffuseurs. Tout dépendra de la demande des comités. Les comités devront indiquer où ils aimeraient faire diffuser leur message. Ils devront indiquer s'ils sont dans le camp du oui ou du non. Puis, la répartition s'effectuera en fonction des critères stipulés dans le projet de loi. L'arbitre devra simplement prendre la meilleure décision possible d'après ces facteurs.

**Le sénateur Neiman:** Comment pouvons-nous imposer ces dépenses aux médias? D'où tirons-nous le pouvoir d'agir ainsi? La Loi électorale stipule-t-elle que les radiodiffuseurs sont tenus d'offrir autant de temps d'émission gratuit? N'y a-t-il aucune limite? Le gouvernement peut-il déclarer qu'il veut 100 heures entre telle et telle date?

**M. Kingsley:** Le pouvoir d'agir est celui que le Parlement accordera lorsqu'il adoptera le projet de loi. En ce qui concerne la durée, il s'agit d'un maximum fixé de trois heures à répartir également entre les deux camps.

**Le sénateur Neiman:** Trois heures dans chaque chaîne à travers le Canada?

**M. Kingsley:** Non. Je peux dresser la liste d'une dizaine de réseaux visés. À la radio, il y a les réseaux français et anglais de Radio-Canada sur la bande AM, Radio-Mutuel et Télémédia. À la télévision, il y a les chaînes française et anglaise de Radio-Canada, les réseaux CTV, TVA et Quatre Saisons. Voilà les réseaux visés.

**Le sénateur Bonnell:** Et les réseaux de câblodistribution?

**M. Kingsley:** Ils ne sont pas visés par la loi.

**Le sénateur Bonnell:** Ils peuvent annoncer ce qu'ils veulent?

**M. Kingsley:** La publicité se fera probablement aux taux du marché et relèvera du projet de loi dans la mesure où les comités qui achèteront du temps d'émission devront déclarer les dépenses lorsqu'ils dépasseront le seuil de 5 000 \$.

**Le sénateur Bonnell:** La plupart des câblodistributeurs font de la publicité gratuite, par conséquent, il n'y aurait aucune dépense.

**M. Kingsley:** Les câblodistributeurs sont régis par les lignes directrices du CRTC au sujet de la répartition du temps d'émission gratuit. Je ne suis pas un expert de ces lignes directrices, mais je sais qu'elles existent et qu'elles prévoient une certaine forme d'égalité entre les camps du oui et du non.

**Le sénateur Doyle:** Cinq mille dollars est une somme ridicule pour trois heures de temps à CTV.

**Le sénateur Bonnell:** Ou à Radio-Canada.

**Le sénateur Doyle:** Ou à Radio-Canada, bien que les prix n'y soient peut-être pas aussi élevés qu'à CTV.

*[Text]*

**Mr. Kingsley:** As members of the committee know, \$5,000 plus one cent is the threshold at which point a group or a person must register as committee. Obviously one cannot buy much advertising on television for \$5,000.

**Senator Lewis:** The proposed referendum will not necessarily be held nation-wide; it may be held only in one province, one or more provinces, or a combination. Does that pose any difficulty for you?

**Mr. Kingsley:** It would be much simpler to administer a referendum on a completely national basis than it would be to register a national referendum on less than a completely national basis. If it came about because of the legislation that we had to administer a referendum with several provinces not being subject to the referendum, then we would simply adapt and run it on that basis.

**Senator Lewis:** Something like a by-election?

**Mr. Kingsley:** Something like a lot of by-elections.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Kingsley. We appreciate the assistance.

**Mr. Kingsley:** Thank you, Mr. Chairman. I wish to thank all the members.

The committee adjourned.

*[Traduction]*

**M. Kingsley:** Comme le savent les membres du comité, une personne ou groupe doit s'inscrire dès que les dépenses dépassent 5 000 \$. De toute évidence, on ne peut pas faire beaucoup de publicité à la télévision avec 5 000 \$.

**Le sénateur Lewis:** Le référendum proposé ne se tiendra pas nécessairement à l'échelle nationale. Il pourrait avoir lieu dans une province, dans une ou plusieurs provinces ou les deux. Est-ce que cela vous pose des difficultés?

**M. Kingsley:** Il serait beaucoup plus simple d'administrer un référendum à l'échelle nationale. S'il arrivait, à cause de la loi, que nous devions administrer un référendum auquel ne participeraient pas plusieurs provinces, nous nous adapterions tout simplement et l'administrerions en fonction de ce facteur.

**Le sénateur Lewis:** Un peu comme pour une élection partielle?

**M. Kingsley:** Un peu.

**Le président:** Je vous remercie, monsieur Kingsley. Nous vous savons gré de votre aide.

**M. Kingsley:** Merci, monsieur le président. Je remercie tous les membres.

La séance est levée.











*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From the Department of the Solicitor General:*

Mr. Ole Ingstrup, Commissioner, Correctional Service of Canada;  
Mr. Doug McMillan, Director, Program Planning, Correctional Policy and Planning;  
Mr. Jim Edwards, M.P., Parliamentary Secretary to the Government House Leader, House of Commons.

### *From the Office of the Privy Council:*

Mrs. Margaret Bloodworth, Assistant Secretary to the Cabinet.

### *From Elections Canada:*

Mr. Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer;  
Mr. Ron Gould, Assistant Chief Electoral Officer;  
Mr. Jacques Girard, General Counsel;  
Mr. Bud Slaterry, Director, Elections Financing and Registrar of Political Parties;  
Mrs. Diane Bruyère, Chief, Election Coordination.

### *Du ministère du Solliciteur général:*

M. Ole Ingstrup, commissaire, Service correctionnel du Canada;  
M. Doug McMillan, directeur, Programmes et planification, Politiques et planification correctionnelles;  
M. Jim Edwards, député, secrétaire parlementaire au Leader du gouvernement, Chambre des communes.

### *Du Bureau du Conseil privé:*

M<sup>me</sup> Margaret Bloodworth, secrétaire adjointe du Cabinet.

### *De Élections Canada:*

M. Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections;  
M. Ron Gould, directeur général adjoint des élections;  
M. Jacques Girard, conseiller juridique;  
M. Bud Slaterry, directeur, Financement des élections et registraire des partis politiques;  
M<sup>me</sup> Diane Bruyère, chef, Coordination électorale.



Third Session  
Thirty-fourth Parliament 1991-92

Troisième session de la  
trente-quatrième législature 1991-1992

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

## Legal and Constitutional Affairs

## Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable NATHAN NURGITZ

*Président:*  
L'honorable NATHAN NURGITZ

Thursday, June 11, 1992

Le jeudi 11 juin 1992

Issue No. 24

Fascicule n° 24

Fourth Proceedings on:

Quatrième fascicule concernant:

Bill C-36, An Act respecting corrections and the  
conditional release and detention of offenders and to  
establish the office of Correctional Investigator

Le Projet de loi C-36, Loi régissant le système cor-  
rectionnel, la mise en liberté sous condition et le  
maintien en incarcération, et portant création du  
bureau de l'enquêteur correctionnel

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Nathan Nurgitz, *Chairman*

The Honourable Richard J. Stanbury, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	Hastings
Berntson	Lewis
Bonnell	*Murray, P.C.
DeWare	(or Lynch-Staunton)
Di Nino	Neiman
Doyle	Teed
*Frith (or Molgat)	

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Teed substituted for that of the Honourable Senator Keon (June 10, 1992).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable Nathan Nurgitz

*Vice-président:* L'honorable Richard J. Stanbury

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Hastings
Berntson	Lewis
Bonnell	*Murray, c.p.
DeWare	(ou Lynch-Staunton)
Di Nino	Neiman
Doyle	Teed
*Frith (ou Molgat)	

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Teed substitué à celui de l'honorable sénateur Keon (le 10 juin 1992).

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate*, Tuesday, June 2, 1992:

“Resuming the debate on the motion of the Honourable Senator Di Nino, seconded by the Honourable Senator Oliver, for the second reading of Bill C-36, An Act respecting corrections and the conditional release and detention of offenders and to establish the office of Correctional Investigator.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Di Nino moved, seconded by the Honourable Senator Doyle, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 2 juin 1992:

«Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Di Nino, appuyée par l'honorable sénateur Oliver, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-36, Loi régissant le système correctionnel, la mise en liberté sous condition et le maintien en incarcération, et portant création du bureau de l'enquêteur correctionnel.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Di Nino propose, appuyé par l'honorable sénateur Doyle, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Gordon Barnhart

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JUNE 11, 1992  
(28)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day at 9:32 a.m., in Room 356-S, Centre Block, the Chairman, the Honourable Senator Nathan Nurgitz, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Berntson, Bonnell, DeWare, Di Nino, Hastings, Lewis, Neiman, Nurgitz and Stanbury. (9)

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* Ms. Mollie Dunsmuir, Research Officer.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:*

*From the Department of the Solicitor General:*

Mr. Fred Gibson, Chairman, National Parole Board;

Mr. Ole Ingstrup, Commissioner, Correctional Service of Canada;

The Committee continued to consider Bill C-36, An Act respecting corrections and the conditional release and detention of offenders and to establish the office of Correctional Investigator.

The witnesses answered questions.

At 10:57 a.m., the Committee adjourned until Monday, June 15, 1992, at 2:00 p.m.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 11 JUIN 1992  
(28)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 9 h 32, dans la salle 356-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Nathan Nurgitz (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Berntson, Bonnell, DeWare, Di Nino, Hastings, Lewis, Neiman, Nurgitz et Stanbury. (9)

*Présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* M<sup>me</sup> Mollie Dunsmuir, chargée de recherche.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:*

*Du ministère du Solliciteur général:*

M. Fred Gibson, président, Commission nationale des libérations conditionnelles;

M. Ole Ingstrup, commissaire, Service correctionnel du Canada;

Le Comité poursuit son étude du projet de loi C-36, Loi régissant le système correctionnel, la mise en liberté sous condition et le maintien en incarcération, et portant création du Bureau de l'enquêteur correctionnel.

Les témoins répondent aux questions.

À 10 h 57, le Comité s'ajourne au lundi 15 juin 1992 à 14 heures.

ATTESTÉ:

*Le greffier adjoint du Comité*

Serge Pelletier

*Acting Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, June 11, 1992

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-36, respecting corrections and the conditional release and detention of offenders and to establish the office of Correctional Investigator, met this day at 9.30 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Nathan Nurgitz** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, I see a quorum. Continuing with our consideration of Bill C-36, we have with us again Mr. Ingstrup, the Commissioner of the Correctional Service of Canada. Joining him is Mr. Fred Gibson, the Chairman of the National Parole Board. We have available Mr. McMillan and other staffers as required.

Senator Hastings?

**Senator Hastings:** I wondered, Mr. Chairman, have you given consideration to the future work of the committee over the weekend?

**The Chairman:** To work over the weekend?

**Senator Hastings:** No, tomorrow and Monday, those two days in particular.

**The Chairman:** I do not know of anyone else we need, except these two witnesses. How much time do you think you will need?

**Senator Hastings:** I just wondered if you had meetings planned for tomorrow?

**The Chairman:** No. We have meetings on Monday. We are starting Monday at 2 o'clock considering Bill C-81. Before the dinner hour, we will also have a very brief session with officials on S-8, the transport bill. I discussed that with Senator Neiman who has undertaken for the opposition to have a look at some items. She has raised several items with officials and they will have some suggested amendments. We also wanted to deal with C-67, the electoral boundaries. I will be dealing with Senator Stanbury on that today.

We do not think it will be a lengthy proceeding.

**Senator Hastings:** Thank you. Mr. Ingstrup, I would like to welcome you, sir.

I would like to deal with clause 72 with respect to the visitation of Parliament and senators. In the act, you very graciously grant the right to enter a penitentiary, visit any part of

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 11 juin 1992

[Traduction]

Le Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour examiner le projet de loi C-36 concernant le système correctionnel, la mise en liberté sous condition et le maintien en incarcération, et portant création du bureau de l'enquêteur correctionnel.

**Le sénateur Nathan Nurgitz** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous avons le quorum. Pour continuer notre examen du projet de loi C-36, nous avons avec nous aujourd'hui encore M. Ingstrup, Commissaire du Service correctionnel du Canada. Il est accompagné de M. Fred Gibson, Président de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Nous avons également à notre disposition M. McMillan et d'autres fonctionnaires au besoin.

Sénateur Hastings?

**Le sénateur Hastings:** Je me demandais, M. le président, si vous aviez réfléchi aux futurs travaux du comité pendant le week-end?

**Le président:** Travailler pendant le week-end?

**Le sénateur Hastings:** Non, demain et lundi, ces deux jours-là en particulier?

**Le président:** Je ne pense à personne d'autre dont nous pourrions avoir besoin, mis à part les deux témoins qui sont là aujourd'hui. De combien de temps croyez-vous avoir besoin?

**Le sénateur Hastings:** Je me demandais si vous aviez d'autres réunions de prévues pour demain?

**Le président:** Non, mais nous en avons pour lundi. Nous commençons à 14 heures avec le projet de loi C-82. Avant le déjeuner, nous aurons également une brève rencontre avec les fonctionnaires au sujet du projet de loi S-8, le projet de loi sur le transport. J'ai discuté de cela avec le sénateur Neiman qui, au nom de l'opposition, a entrepris d'examiner certains points. Elle a porté diverses questions à l'attention des fonctionnaires et ceux-ci nous feront part de propositions d'amendements. Nous voulions également examiner le projet de loi C-67 concernant les circonscriptions électorales. Je dois rencontrer le sénateur Stanbury à ce sujet aujourd'hui.

Nous ne croyons pas que ces délibérations seront très longues.

**Le sénateur Hastings:** Je vous remercie. M. Ingstrup, permettez-moi de vous souhaiter la bienvenue.

J'aimerais que nous examinions l'article 72 concernant les visites des sénateurs et des membres de la Chambre des communes. Dans le projet de loi, vous accordez libéralement un



[Text]

the penitentiary, and visit any inmate with the consent of the inmate. Yet I note you immediately take it back after you have given the right in your regulations. You say the institutional head may authorize the refusal of the suspension of a visit, under the clause that I have just read, if the security of the penitentiary or the safety of the individual or restrictions on the manner in which the visit takes place, would not be adequate to control the risk.

You are aware that the Senate of Canada passed Bill S-19 in 1990 which granted a visitation with no restrictions. That was passed by the Senate and stalled as a private members bill in the House of Commons.

That act did not impress you, I gather?

**Mr. Ingstrup:** Yesterday we went through section 72 and I explained at that time that somehow historically the right of senators, members of the House of Commons, and judges to visit prisons had deteriorated as far as the formal legislation and regulations are concerned. It has now been restored and primarily because of —

**Senator Hastings:** It has been restored?

**Mr. Ingstrup:** That is how I understand it. Primarily because of your intervention in this very committee a year and a half ago.

**Senator Hastings:** It is not being restored, Mr. Ingstrup. It is being restored subject to the approval of the institutional head, and that is not “at pleasure”.

**Mr. Ingstrup:** That is right. There is a difference, and that is a policy decision. I guess that is the minister's decisions that this is how it should be.

The experience that we have in this area is that we have never had a problem. We cannot find examples of senators, judges, or members of the House of Commons not being able to access institutions whenever they wanted to. So as you will appreciate, there is no intention on our part to restrict the visits compared to what we have now. However, it is felt necessary to have some control in case of a major riot or whatever.

**Senator Hastings:** Mr. Ingstrup, in 1971, three Conservative members went to Millhaven Institution to speak to the inmate committee with respect to circumstances in that institution at that time. They were in the opposition. The warden, as I suspect, phoned the commission, the commissioner phoned the minister, and the minister said get them out. The

[Traduction]

droit d'accès à tous les secteurs des pénitenciers, ainsi que le droit de rendre visite à tout détenu qui y consent. Cependant, je note que nous n'avez pas sitôt établi ce droit dont l'exercice sera assujéti à l'adoption de règlements que vous en restreignez radicalement la portée en accordant au directeur du pénitencier le droit de refuser ou de remettre une visite autorisée en vertu du susdit article s'il juge qu'il en va de la sécurité de l'établissement ou de certains individus, ou que des mesures restrictives dans les préparatifs entourant la visite ne permettraient pas de contrôler suffisamment les risques.

Vous n'êtes pas sans savoir que, en 1990, le Sénat du Canada a adopté le projet de loi S-19, lequel accordait un droit de visite illimité. Ce projet de loi d'initiative parlementaire qui, comme je l'ai dit, a été adopté par le Sénat, est mort au feuilletton de la Chambre des communes.

Ce projet de loi ne vous a pas impressionné, si je ne m'abuse?

**M. Ingstrup:** Hier, nous avons examiné l'article 72 et j'ai dit à ce moment-là que, historiquement, le droit des sénateurs, des juges et des membres de la Chambre des communes à visiter les prisons s'était quelque peu détérioré avec le temps tant au niveau de la loi que des règlements. Il a maintenant été rétabli et en raison surtout de —

**Le sénateur Hastings:** Il a été rétabli?

**M. Ingstrup:** C'est là la façon dont je vois les choses. En raison surtout de vos interventions dans le cadre de ce même comité, il y a un an et demi.

**Le sénateur Hastings:** Il n'est pas rétabli absolument, M. Ingstrup. Il est rétabli sous réserve de l'approbation du directeur du pénitencier, et nous sommes loin de l'exercice «à loisir» du droit de visite.

**M. Ingstrup:** C'est juste. Il y a une différence, et c'est là une orientation d'ordre politique. Je présume que nous entrons ici dans les prérogatives ministérielles et que cela est dans l'ordre des choses.

Notre expérience nous révèle que, à aucun moment, cela n'a posé de problème. Nous ne pouvons trouver aucun exemple de sénateur, de juge ou de membre de la Chambre des communes à qui l'on aurait refusé l'accès à un pénitencier lorsqu'il le désirait. Comme vous pouvez le voir, nous n'avons nullement l'intention de ramener le régime des visites à un niveau inférieur à ce qu'il est actuellement. Toutefois, nous ressentons le besoin de nous réserver une marge de contrôle en cas d'émeute majeure ou autre.

**Le sénateur Hastings:** M. Ingstrup, en 1971, trois députés conservateurs se sont rendus au pénitencier de Millhaven pour s'entretenir avec le Comité des détenus au sujet des conditions de détention qui prévalaient alors dans cet établissement. Ces députés appartenaient à l'opposition. Quelqu'un, le directeur de l'établissement, je présume, a téléphoné au commissaire,

[Text]

warden was directed to ask them to leave because their presence was impairing the security of the institution. They argued a little, but did accept it. Whether security was at risk was quite doubtful, but it was used to ask them to leave the institution and not grant them access to the inmate committee at that time. So if you wish history, you can check that one out.

While I am on visitations, I wish to draw your attention to a story in the Prince Albert *Herald*, of which you have a copy, pertaining to a Mr. John Fryters, director of the chaplaincy. He says he has been denied access to the Saskatchewan Penitentiary because of a statement he made about the treatment of inmates in that institution and the lack of rehabilitation taking place in a maximum security institution. The warden has denied him entry because of that public statement made in an interview to the press.

The warden says:

'... I did tell my padres that as far as I was concerned until that outrageous statement was corrected, I was not prepared to accommodate him.

Is it the policy of the Correctional Service of Canada that padres or visitors have to hang their conscience at the door when they enter the institutions?

**Mr. Ingstrup:** Mr. Chairman, it is most definitely not the policy of the Correctional Service of Canada. Had that been the case, we would have had many fewer visitors in the past. According to the information that we were able to obtain last night, although it is not complete information, the matter you are referring to is more complicated than it appears in the newspaper.

One piece of preliminary information I do have is that this particular individual had no position even as a volunteer at the Saskatchewan Penitentiary. He is a member of a community chaplaincy organization, as far as I am informed. He was not visiting an individual offender. He just wanted access to the institution.

It is true, however, that he was making what the warden has characterized as outrageous statements about the conditions of the institution, things disturbing to the management of the institution—not the management as a group of people, but the way in which the institution is being run. I will inquire further. I would be pleased to give you more information about it when I have it.

**Senator Hastings:** Thank you.

[Traduction]

qui a appelé le ministre, et celui-ci, à ce moment-là, a donné l'ordre de leur interdire l'accès à l'établissement. Selon les instructions reçues, le directeur devait dire que la présence des députés dans l'établissement en compromettait la sécurité. Après avoir parlementé quelque peu, ceux-ci ont finalement obtempéré. Il est douteux que la sécurité de l'établissement ait été vraiment menacée, mais c'est là le prétexte que l'on a invoqué pour demander aux visiteurs de s'en retourner et ne pas rencontrer le comité des détenus à ce moment-là. Alors si vous voulez des faits historiques, vous pouvez faire confirmer cet incident.

Puisque nous parlons de visites, j'aimerais porter à votre attention une histoire relatée dans le *Prince Albert Herald*, et dont vous avez une copie, concernant M. John Fryters, directeur de l'aumônerie du pénitencier. M. Fryters rapporte qu'on lui a refusé l'accès au Pénitencier de la Saskatchewan à cause d'une déclaration qu'il aurait faite concernant les conditions de détention et l'absence de programme de réadaptation dans cet établissement à sécurité maximale. Le directeur lui avait refusé l'accès à l'établissement à la suite d'une entrevue livrée à la presse.

Le directeur de l'établissement avait dit, et je cite:

'... j'ai dit à mes aumôniers que, en ce qui me concerne, je n'étais pas prêt à le recevoir tant que cette déclaration outrancière n'aurait pas été rétractée.

Le Service correctionnel du Canada a-t-il pour politique d'exiger que les aumôniers ou les visiteurs laissent leur conscience à la porte lorsqu'ils entrent dans un pénitencier?

**M. Ingstrup:** Monsieur le président, ce n'est certainement pas là la politique du Service correctionnel du Canada. Si tel avait été le cas, nous aurions eu beaucoup moins de visiteurs dans le passé. Selon les renseignements que nous avons pu obtenir hier soir, même s'il ne s'agit que de renseignements fragmentaires, le cas que l'on porte à notre attention est plus complexe que l'article du journal ne le donne à penser.

Selon l'un des renseignements fragmentaires que j'ai pu obtenir, cet individu dont parle l'article n'avait aucune fonction à remplir au pénitencier de la Saskatchewan, pas même une fonction de bénévole. Pour autant que je sache, il était membre de l'aumônerie communautaire, mais sa demande n'avait pas pour objet la visite d'un détenu, mais seulement l'accès au pénitencier.

Il est vrai cependant qu'il faisait des déclarations outrancières au sujet des conditions de détention et que cela gênait la direction de l'établissement dans sa tâche, non pas en tant que groupe d'individus, mais dans son travail même. Je vais me renseigner davantage et je serai heureux de vous faire part de plus amples détails à ce sujet lorsque j'en aurai obtenus.

**Le sénateur Hastings:** Je vous remercie.



[Text]

**Senator Di Nino:** Just on visitations, Mr. Ingstrup, is it my understanding that the policy decision of which you spoke will be proscribed by regulation with placing reasonable limitations on visits by parliamentarians and the like, padres, et cetera? Is this the way it will be happening?

**Mr. Ingstrup:** That is the intention. Further elaboration of section 72 will take place through regulations.

**Senator Di Nino:** So the regulations will give us some of the detail on what those restrictions may be?

**Mr. Ingstrup:** That is right. Those regulations were provided to Parliament some time ago.

**Senator Di Nino:** Do we have a copy? I have not seen one.

**Mr. Ingstrup:** We will make sure that you get one.

**Senator Di Nino:** I would appreciate that. Do you have any statistics or information, apart from the incident described by Senator Hastings a moment ago, as to how many times a correctional official has restricted entry to a parliamentarian, a padre or authorized individuals over the last five years? Would you have any idea of whether that is a frequent occurrence?

**Mr. Ingstrup:** I cannot be absolutely precise. I do not have the numbers. However, I believe the number is zero over the last five years. I do not recall one single situation during the four years that I have been Commissioner, and such situations would certainly be brought to my attention.

**Senator Di Nino:** Thank you.

**Senator DeWare:** Between 1982 and 1987 I was responsible for training at the Dorchester Penitentiary. On two occasions I was taken in to see the classes and speak to our instructors. One time it was arranged for me to go, then I was called and told I could not enter the penitentiary that day because there had been some confrontation among the inmates. It was for my protection that I was not allowed to go into the penitentiary that day. They were afraid there might be a hostage-taking. When things calmed down, arrangements were made and I was taken into the penitentiary. That would be one situation in which you would restrict people from going in, is that correct?

**Mr. Ingstrup:** If we were sure that a Member of Parliament or a judge would be targeted as a hostage, we would tell that particular individual that we could not take responsibility for a visit until we had taken the steps necessary for their pro-

[Traduction]

**Le sénateur Di Nino:** Toujours en ce qui concerne les visites, M. Ingstrup, ai-je bien compris que la position de principe dont vous avez parlé serait proscrite par l'application de règlements visant à imposer des limites raisonnables aux visites de pénitenciers par des membres de la Chambre des communes et autres, des aumôniers, etc.? Est-ce là la façon dont les choses se passeraient?

**M. Ingstrup:** C'est ce que nous recherchons. L'élaboration plus détaillée de l'article 72 sera faite au niveau des règlements.

**Le sénateur Di Nino:** Ainsi donc, les règlements nous fourniront certaines précisions sur les restrictions envisagées?

**M. Ingstrup:** Exact. Ces règlements ont été portés à l'attention du Parlement il y a un certain temps.

**Le sénateur Di Nino:** En avez-vous un exemplaire. Je n'en ai eu aucun entre les mains.

**M. Ingstrup:** Nous veillerons à vous en procurer un.

**Le sénateur Di Nino:** Je vous en serais reconnaissant. Avez-vous des chiffres ou des renseignements, outre l'incident que le sénateur Hastings vient de citer, en ce qui concerne le nombre de fois que les fonctionnaires du Service correctionnel ont limité l'accès des pénitenciers à des parlementaires, des aumôniers ou d'autres personnes autorisées au cours des cinq dernières années? Selon vous, est-ce là une pratique de quelque fréquence que ce soit?

**M. Ingstrup:** Je ne puis le dire avec une précision certaine. Je n'ai pas les statistiques. Toutefois, je crois que ce chiffre est de zéro pour les cinq dernières années. Je ne me souviens d'aucun incident de ce type au cours de mes quatre années d'exercice en tant que Commissaire et je crois que si une telle situation s'était produite, on l'aurait portée à mon attention.

**Le sénateur Di Nino:** Je vous remercie.

**Le sénateur DeWare:** De 1982 à 1987, j'ai été responsable de la formation au pénitencier de Dorchester. À deux occasions, des arrangements ont été faits pour que je vienne rencontrer les stagiaires et que je parle aux instructeurs. Lors d'une de ces occasions, alors que ma visite était prévue, on m'a appelé pour me dire qu'on ne pouvait pas me laisser entrer dans le pénitencier ce jour-là parce qu'il y avait une émeute et qu'on craignait une prise d'otages. Lorsque la situation fut rétablie, de nouveaux arrangements furent pris et je me rendis au pénitencier. Cela, à vos yeux, serait-il l'une de ces situations dans lesquelles vous restreindriez l'accès des gens aux pénitenciers?

**M. Ingstrup:** Si nous étions persuadés qu'un député, un sénateur ou un juge était la cible d'un projet de prise d'otage, nous lui dirions que nous ne pouvons pas prendre la responsabilité de sa visite jusqu'à ce que nous ayons pris les disposi-

[Text]

tection. If there was a full-fledged riot, so many things can happen that it would be irresponsible to have visitors.

**Senator DeWare:** Someone may be required to go in as a negotiator and you would allow that?

**Mr. Ingstrup:** Yes, we would.

**Senator Hastings:** I would like to revert to the evidence given by the Correctional Investigator. You were here and I think you heard the four areas of concern he had and his indication that he was not satisfied with the replies he had received.

Could you explain to me why it took so long to resolve this matter after he first wrote to you on August 7th? I notice the matter was finally resolved on June 10th. I do not know why it was suddenly resolved.

**Mr. Ingstrup:** One of the reasons it has taken so long is me.

**Senator Hastings:** It is me?

**Mr. Ingstrup:** It is me. I caused the delay in one of the areas. That has to do with a reasonable formulation of what the Correctional Investigator refers to as clarification of the "no deals" policy. The Correctional Investigator is right in saying that we need clarification. We need to tell the system exactly what we mean by the policy that is in place at this point in time, since there seems to be some uncertainty about that policy.

I have received a number of drafts and the more I think about it, the more I think we need a very thorough review of this whole policy in order to make sure it clearly expresses what we want. I have seen a number of drafts and they have not satisfied me. Had I been satisfied at the beginning, I guess the whole matter would have been out of the way by now, but we are still working at it.

**Senator Hastings:** That begs the question of why the reply you have just given me could not have been given to the Correctional Investigator six months ago.

**Mr. Ingstrup:** Why that answer could not have been given?

**Senator Hastings:** Yes. Why did he have to wait? I presume it has taken this committee meeting to get a final response.

**Mr. Ingstrup:** There are ways of communicating with the Correctional Investigator other than through letters. I have discussed those issues with the Correctional Investigator all

[Traduction]

tions nécessaires pour assurer sa sécurité. En cas d'émeute, il y a tellement de choses qui peuvent se produire qu'il serait irresponsable d'autoriser l'accès du pénitencier à des visiteurs.

**Le sénateur DeWare:** Et si la présence d'une personne de l'extérieur était requise en qualité de négociateur, l'autoriseriez-vous à entrer?

**M. Ingstrup:** Oui, nous le ferions.

**Le sénateur Hastings:** J'aimerais revenir au témoignage de l'enquêteur correctionnel. Vous étiez présent et je crois que vous vous souviendrez des quatre sujets de préoccupation qui étaient les siens et à l'égard desquels il avait reçu des réponses qui ne l'avaient pas satisfait.

Pourriez-vous m'expliquer pourquoi il vous a fallu autant de temps pour résoudre cette question qui avait été portée à votre attention pour la première fois le 7 août? Je constate que la chose n'a pas été réglée avant le 10 juin et que, même alors, cela s'est fait de façon inopinée.

**M. Ingstrup:** L'une des raisons de ce retard, c'est moi.

**Le sénateur Hastings:** Que voulez-vous dire: «c'est moi»?

**M. Ingstrup:** C'est moi. Je suis en effet la cause du retard survenu à l'occasion de la réponse apportée à l'un des points. Cela a trait à la formulation raisonnable de ce que l'enquêteur correctionnel a considéré comme une élucidation de la directive d'«interdiction de marchandage». L'enquêteur correctionnel avait raison de dire que certaines choses devaient être élucidées. Nous devons faire savoir quelle est exactement la politique en vigueur à l'heure actuelle puisqu'il semble qu'il règne une certaine incertitude à ce sujet.

J'ai examiné un certain nombre de propositions à ce sujet et, plus je réfléchis, plus je crois que nous devons réexaminer en profondeur cette politique afin de nous assurer qu'elle exprime clairement ce que nous voulons. J'ai examiné diverses formulations et aucune ne m'a pleinement satisfait. Si le contraire s'était produit, je pense bien que nous n'en serions pas là aujourd'hui, mais il est un fait que nous continuons d'y travailler.

**Le sénateur Hastings:** Cela m'amène à vous demander pour quelle raison, il y a six mois, vous n'avez pas fourni à l'enquêteur correctionnel cette raison que vous venez de nous donner.

**M. Ingstrup:** Vous voulez savoir pourquoi cette raison n'a pas pu être fournie alors?

**Le sénateur Hastings:** Oui. Pourquoi l'avez-vous fait attendre? Je présume qu'il aura fallu attendre la présente rencontre pour obtenir une réponse finale.

**M. Ingstrup:** Les lettres ne sont pas le seul moyen par lequel nous pouvons communiquer avec l'enquêteur correctionnel. J'ai discuté de cette question avec lui depuis le début.



[Text]

along. It is true that the paper trail shows that there has been a long delay. I am not saying that we could not have been faster.

**Senator Hastings:** Would you have any recommendation to give us that we might consider to facilitate action being taken with respect to recommendations by the Correctional Investigator to avoid these long delays?

**Mr. Ingstrup:** By and large we are very responsive, but there are cases where one letter or one piece of correspondence invites new questions and new answers, so it is difficult to close the file. When you consider the number of cases that we have, we are quite responsive.

Some time ago the Correctional Investigator and I sat down and talked about this. One of the decisions that we made is that he and I will meet personally every second week to see what outstanding issues there are and how we can get them resolved quickly. It is in both his and my interest to get these matters resolved quickly.

I do not think I could give you any recommendation that would further that, except maybe to explain to you from time to time how we are progressing.

**Senator Hastings:** He is not getting any more authority. We know that now from his evidence. He has no more power or authority, but I think we should try to find ways and means for his views to be taken seriously and acted upon with a responsible response, as quickly as possible. When two lives are lost there should be some action taken fairly quickly when he is drawing attention to authorities.

**Mr. Ingstrup:** I agree completely. The fact that the case has not been resolved does not mean we have not acted on and taken seriously the Correctional Investigator's recommendations. We take them very seriously. I would say that nine out of ten times, we agree completely with the Correctional Investigator and implement his recommendations. Sometimes we do not, and in these the cases the Correctional Investigator, in his report, can bring that to the attention of the master and subsequently to Parliament.

**Senator Hastings:** An area of concern which he and others have expressed was the lack of information in the institution at the time of the event with respect to the inmate, MacDonald, one of the perpetrators of the hostage-taking. The coroner's jury did make a recommendation. They saw this too. I

[Traduction]

Il est vrai que le dossier de notre correspondance atteste qu'un laps de temps relativement long s'est écoulé et je ne dis pas que nous n'aurions pas pu faire en sorte que les choses aillent plus vite.

**Le sénateur Hastings:** Auriez-vous quelque recommandation à nous faire qui pourrait accélérer l'application des recommandations de l'enquêteur général et, ainsi, éviter de tels retards?

**M. Ingstrup:** D'une façon générale, nous répondons rapidement, mais il y a des cas où une lettre ou tout autre élément de correspondance suscite d'autres questions qui demandent à leur tour des réponses, alors il est difficile de clore le dossier. Compte tenu du nombre de cas que nous avons, vous répondez avec relativement de célérité.

Il y a quelque temps, l'enquêteur correctionnel et moi nous sommes rencontrés et avons parlé de cela. L'une des conclusions auxquelles nous sommes parvenus est que nous devons nous rencontrer toutes les deux semaines pour discuter des questions pendantes et nous entendre sur la façon de parvenir rapidement à les résoudre. Il en va de notre intérêt à l'un comme à l'autre que ces questions soient résolues rapidement.

Je ne crois pas être en mesure de vous faire une recommandation qui aille encore plus loin, sauf peut-être que nous ayons de temps à autre la possibilité de vous faire part de nos progrès.

**Le sénateur Hastings:** On ne lui accorde pas plus de pouvoir qu'il n'en avait par le passé et c'est là une chose que les témoignages ont rendu claire. Il n'a pas plus de pouvoir ou d'autorité, mais je crois que nous devrions trouver le moyen de faire en sorte que ses recommandations soient prises au sérieux et qu'on s'efforce de les appliquer aussi rapidement que possible. Lorsqu'un incident coûte la vie à deux personnes, les autorités devraient réagir avec une certaine célérité aux recommandations qui leur sont faites.

**M. Ingstrup:** Je partage tout à fait votre avis. Le fait que le cas n'ait pas été résolu ne signifie cependant pas que nous soyons demeurés inactifs et que nous n'ayons pas pris au sérieux les recommandations de l'enquêteur correctionnel. Nous les prenons très au sérieux. Je dirais que, neuf fois sur dix, nous sommes entièrement d'accord avec l'enquêteur correctionnel et appliquons ses recommandations. Lorsque, d'aventure, nous ne le faisons pas, l'enquêteur correctionnel peut en prendre acte dans son rapport et porter la chose à l'attention du Ministre et, ultérieurement, à celle du Parlement.

**Le sénateur Hastings:** L'une des préoccupations exprimées par lui et par d'autres était le manque d'information de la part de l'institution au moment de l'incident en ce qui concerne le passé du détenu McDonald, l'un des auteurs de la prise d'otages. Le jury du coroner, qui avait constaté cette

[Text]

cannot recall the exact recommendation, but it was to the effect that inmate's files be complete on transfer.

You wrote to the coroner in Regina saying that "the regional practice of the prairie region has been to forward inmate transfer applications and supporting documentations to the receiving institution prior to the transfer taking place. In case of voluntary and non-emergency involuntary transfers, it is our view that this practice meets the spirit of this recommendation."

Mr. Ingstrup, the whole discussion at the coroner's jury and the whole discussion of the thrust of investigation had to do with involuntary transfers. You go to great lengths to explain to the coroner what happens with respect to voluntary transfers, which was not an issue at the inquest.

**Mr. Ingstrup:** The implication being that if we go to that great a length of informing the institution in voluntary transfers, we would go at least that far in involuntary transfers.

**Senator Hastings:** But you had not in this instance.

**Mr. Ingstrup:** That is right. Although I must say that having recently read the report again, as soon as they felt there is a need for the information at the institution, it was provided to the institution very quickly.

**Senator Hastings:** Well, I will have more to say later when it is needed.

You said in this letter that a regional instruction would be promulgated by the end of October. I notice that it had not been promulgated at the end of March of this year. Has it been promulgated yet?

**Mr. Ingstrup:** I would have to look into that. I have not personally followed up on that, but I can find out and let you know.

**Senator Hastings:** It is just another item that you said would be done October of 1991, and it has not been done.

**Mr. Ingstrup:** I will have to check into that.

**Senator Hastings:** Switching my area of concern, Mr. Ingstrup, with respect to the executive committee—do you call it the executive committee?

**Mr. Ingstrup:** It is the executive committee.

**Senator Hastings:** Who composes the executive committee?

[Traduction]

lacune lui aussi, a fait une recommandation à ce sujet. Je ne me souviens pas du libellé exact de celle-ci, mais je crois qu'elle exigeait que le dossier complet du détenu accompagne celui-ci lors d'un éventuel transfèrement.

Vous avez écrit au coroner de Regina que «dans la région des Prairies, il est de pratique courante de transmettre la demande de transfèrement du détenu et les pièces justificatives qui l'accompagnent à l'institution d'accueil avant que le transfèrement ait lieu. Dans les cas de transfèrement volontaire et de transfèrement involontaire pour raisons urgentes, nous sommes d'avis que cette pratique respecte l'esprit de la recommandation.

M. Ingstrup, la plupart de la discussion entre les membres du jury du coroner et toutes les discussions préalables à la tenue des enquêtes portaient sur des transfèrements involontaires. Vous expliquez longuement au coroner la procédure en vigueur en ce qui concerne les transfèrements volontaires alors que cela n'avait rien à voir avec l'enquête.

**M. Ingstrup:** Si nous faisons un tel effort pour informer l'institution d'accueil en cas de transfèrement volontaire, il va de soi que nous en faisons au moins autant lors d'un transfèrement involontaire.

**Le sénateur Hastings:** Mais ce n'est pas ce que vous avez fait dans le cas qui nous occupe.

**M. Ingstrup:** C'est exact. Cependant, ayant relu ce rapport récemment, je dois ajouter que, après que l'institution eût exprimé le besoin d'avoir cette information, celle-ci lui fut transmise très rapidement.

**Le sénateur Hastings:** Eh bien, je reviendrai plus tard sur cette question s'il y a lieu.

Vous dites dans cette lettre qu'une directive régionale sera émise avant la fin d'octobre. Je constate que, à la fin du mois de mars de cette année, cette directive n'avait pas encore été émise. L'a-t-elle été depuis?

**M. Ingstrup:** Je dois vérifier. Je n'ai pas personnellement assuré le suivi de cette question, mais je puis me renseigner et vous le faire savoir.

**Le sénateur Hastings:** Ce n'est là qu'une des choses qui, avez-vous dit, devaient être faites avant octobre 1991, mais qui n'ont pas été faites.

**M. Ingstrup:** Je dois d'abord vérifier.

**Le sénateur Hastings:** Pour en venir à une autre question qui m'intéresse, M. Ingstrup, et qui concerne le comité exécutif—est-ce le nom que vous lui donnez?

**M. Ingstrup:** C'est bien son nom.

**Le sénateur Hastings:** Quelles sont les personnes qui le composent?



[Text]

**Mr. Ingstrup:** I chair the executive committee. Then there is the senior deputy commissioner. There are the five regional deputy commissioners. There are the assistance commissioners, who are the functional people in Ottawa, plus our legal counsel and two special advisors to me.

**Senator Hastings:** That is the executive committee. What is the next level?

**Mr. Ingstrup:** We have different types of bodies. We have regional management committees.

**Senator Hastings:** What is the body with all the wardens?

**Mr. Ingstrup:** That is the regional management committee, where the regional deputy commissioner is heading up a management committee consisting of all wardens and district directors within his region.

**Senator Hastings:** In his district?

**Mr. Ingstrup:** Yes.

**Senator Hastings:** Is there a national—

**Mr. Ingstrup:** We have national meetings, but they are not decision making.

**Senator Hastings:** How often do you have national meetings?

**Mr. Ingstrup:** Twice a year.

**Senator Hastings:** Do they have regional meetings regularly?

**Mr. Ingstrup:** There are regional meetings at least every-one second month.

**Senator Hastings:** And telephone conferences as required?

**Mr. Ingstrup:** I guess so, yes.

**Senator Hastings:** Could I deal with the appointment of the board in clauses 18 and 19. Under the old act, you had section 14 which permitted you to appoint a board to investigate any matter with respect to the operation of the Correctional Service of Canada. You now have two sections.

I am trying to find the section that allows you to appoint a commission of inquiry. It is clause 20. Why do we have 19 and 20, instead of section 14? Section 14 has always been satisfactory. Why have you divided it into clauses 19 and 20?

**Mr. Ingstrup:** Clause 19 is more specific than clause 20. In clause 20, the Commissioner of Corrections is given the authority to appoint a body of people to investigate and report on any matter within the service. Clause 19 says that when an inmate dies or suffers serious bodily injury, the service shall do an investigation.

[Traduction]

**M. Ingstrup:** C'est moi qui le préside, mais on y retrouve le commissaire adjoint principal, cinq commissaires adjoints régionaux, des sous-commissaires, qui sont les responsables fonctionnels établis à Ottawa, un conseiller juridique et deux conseillers spéciaux attachés à ma personne.

**Le sénateur Hastings:** Voilà pour le comité exécutif. Quel est le niveau suivant?

**M. Ingstrup:** Nous opérons de diverses façons, notamment par l'entremise de comités de gestion régionaux.

**Le sénateur Hastings:** À quel niveau se situent les directeurs de pénitenciers?

**M. Ingstrup:** Ils font partie des comités de gestion régionaux et un comité de gestion présidé par le commissaire adjoint régional et auquel eux-mêmes et les directeurs de district prennent part, a lieu à l'échelle régionale.

**Le sénateur Hastings:** Dans son district?

**M. Ingstrup:** Oui.

**Le sénateur Hastings:** Y a-t-il, à l'échelle nationale—

**M. Ingstrup:** Nous avons des réunions à l'échelle nationale, mais il ne s'y prend pas de décisions.

**Le sénateur Hastings:** À quelle fréquence ont lieu ces réunions nationales?

**M. Ingstrup:** Deux fois par an.

**Le sénateur Hastings:** Les réunions régionales ont-elles lieu de façon régulière?

**M. Ingstrup:** Il y a une réunion régionale au moins tous les deux mois.

**Le sénateur Hastings:** Et des téléconférences au besoin?

**M. Ingstrup:** Sans doute, oui.

**Le sénateur Hastings:** J'aimerais aborder la question de la nomination des commissions en vertu des articles 18 et 19. Aux termes de l'ancienne loi, l'article 14 vous permettait de charger une commission d'enquêter sur une quelconque question intéressant le fonctionnement du Service correctionnel du Canada. Cette prérogative vous est maintenant accordée en vertu de deux articles.

J'essaie de trouver l'article qui vous autorise à nommer une commission d'enquête. C'est l'article 20. Pourquoi ce doublement aux articles 19 et 20 au lieu de l'ancien article 14, lequel était pourtant satisfaisant?

**M. Ingstrup:** L'article 19 est plus précis que l'article 20. À l'article 20, le commissaire du Service correctionnel a le pouvoir de charger des personnes de faire enquête et lui remettre un rapport sur toute question concernant le fonctionnement du Service. L'article 19 stipule qu'en cas de décès ou de blessure grave d'un détenu, le Service doit faire enquête.

[Text]

**Senator Hastings:** When he dies of natural causes?

**Mr. Ingstrup:** Yes.

**Senator Hastings:** And these are your investigations?

**Mr. Ingstrup:** That is right.

**Senator Hastings:** A regional director also has authority to institute investigations, or do you grant it to him from this?

**Mr. Ingstrup:** That is basically a delegated authority from me. What we usually do is when there is an incident, we look at the scope and the nature of the incident, and we discuss internally whether a regional investigation would suffice or, in more serious cases, whether a national inquiry should take place. National inquiries will always ensure people from other regions, and often from outside the service, as members of the board.

**Senator Hastings:** At these inquiries, is evidence taken under oath?

**Mr. Ingstrup:** Could be.

**Senator Hastings:** Are they normally done that way?

**Mr. Ingstrup:** I do not think so.

**Senator Hastings:** Is legal counsel ever present at these inquiries?

**Mr. Ingstrup:** I have seen examples of that, but it does not happen on a regular basis.

**Senator Di Nino:** You were saying legal counsel could be. It is admissible? It is not forbidden?

**Mr. Ingstrup:** No, it is not forbidden.

**Senator Hastings:** But it is not normally?

**Mr. Ingstrup:** It is not normally the case.

**Senator Neiman:** Are these investigations simply in respect of injury suffered? I am looking at the following clause and wonder if they are connected in any way, or does this also refer to death or injury by another inmate?

**Mr. Ingstrup:** We are investigating on a routine basis many more cases than indicated in clause 19. We have approximately 35 investigations a year.

**Senator Hastings:** 35?

**Mr. Ingstrup:** Yes, about that. The reason is that we often want to learn from things that did not go the way we wanted

[Traduction]

**Le sénateur Hastings:** Même lorsque celui-ci meurt de causes naturelles?

**M. Ingstrup:** Oui.

**Le sénateur Hastings:** Et c'est là ce que vous appelez des enquêtes?

**M. Ingstrup:** C'est exact.

**Le sénateur Hastings:** Un directeur régional a-t-il lui aussi le pouvoir d'instituer une enquête, ou ce pouvoir lui est-il accordé maintenant?

**M. Ingstrup:** Fondamentalement, il exerce ce pouvoir par délégation de sa propre autorité. D'habitude, lorsqu'un incident survient, nous en examinons la nature et la portée et nous discutons à l'interne pour savoir si, dans les circonstances, une enquête régionale serait suffisante ou, comme c'est le cas dans les situations plus graves, si une enquête à l'échelle nationale serait nécessaire. Lorsqu'une commission d'enquête opère à l'échelle nationale, nous nous assurons toujours que des représentants d'autres régions et, souvent, des représentants de l'extérieur du Service en font partie.

**Le sénateur Hastings:** Lors de telles enquêtes, est-ce que les témoignages sont recueillis sous serment?

**M. Ingstrup:** Cela peut se faire.

**Le sénateur Hastings:** Est-ce là la façon habituelle de procéder?

**M. Ingstrup:** Je ne crois pas.

**Le sénateur Hastings:** Des conseils juridiques sont-ils présents lors de telles assises?

**M. Ingstrup:** J'ai été témoin de situations de ce genre dans le passé, mais cela ne se fait pas sur une base habituelle.

**Le sénateur Di Nino:** Vous avez dit que des conseils juridiques pouvaient assister à de telles assises. Cela est admissible? Cela n'est pas interdit?

**M. Ingstrup:** Non, cela n'est pas interdit.

**Le sénateur Hastings:** Mais cela n'est pas la règle?

**M. Ingstrup:** Normalement, ce n'est pas le cas.

**Le sénateur Neiman:** Ces enquêtes portent-elles seulement sur les blessures infligées au détenu? Je regarde l'article suivant et je me demande s'il est relié de quelque façon que ce soit au précédent, ou est-ce qu'il s'applique également au décès ou à aux blessures infligés par un co-détenu?

**M. Ingstrup:** D'une façon générale, nous faisons enquête sur des cas bien plus nombreux que ceux auxquels l'article 19 se réfère. Nous menons quelque 35 enquêtes par année.

**Le sénateur Hastings:** Trente-cinq?

**M. Ingstrup:** Oui, environ. La raison pour laquelle nous faisons cela est souvent parce que nous voulons tirer de notre



[Text]

them to go. The best way of doing that is to have an investigation where people can go in and see everything that happened.

What we do after that is bring it to the relevant deputy commissioner. It is brought to me for approval. We send it back and ask for plans of action. Once we have the recommendations approved and the plans of action in place, we distribute those to everybody within the service so that a warden, for instance in the Springhill institution, can read an investigation from the Drumheller institution and see if a similar thing could happen in his institution. It is a good source of inspiration to constantly check on the conditions of a sister institution. That is the way we use them. It is a very useful management tool and clarifies the factual situation.

**Senator Hastings:** I want to focus on the Gingras event at the Edmonton institution. There was an investigation by you under section 14?

**Mr. Ingstrup:** Yes.

**Senator Hastings:** Can you tell me who did it?

**Mr. Ingstrup:** I do not remember who did it, but we can find out. You will recall that the Gingras incident took place in 1986 or 1987 before I became commissioner. The investigation was finished long before I became commissioner. I do remember, as Chairman of the National Parole Board, we also did an investigation by the parole board. If I am not mistaken, that was chaired by Roger Labelle who was, Vice-Chairman of the National Parole Board.

**Senator Hastings:** Subsequently, the government or you appointed Mr. Weir to examine the same set of circumstances?

**Mr. Ingstrup:** That is right.

**Senator Hastings:** Would I be fair in saying that Mr. Weir reached many different findings than did the Correctional Service of Canada?

**Mr. Ingstrup:** You would be mistaken. When it comes to the basic findings, the two sets of reports were close. It would be fair, though, to say that there were a number of recommendations that were different when you compare the reports. That was mainly due to the fact their mandates were different.

[Traduction]

expérience-même les raisons pour lesquelles les choses n'ont pas tourné comme nous l'avions prévu. La meilleure façon de le faire est de tenir une enquête qui permette aux gens d'aller voir par eux-mêmes ce qui s'est passé réellement.

Forts des renseignements que nous avons obtenus, nous pouvons ensuite en faire part au commissaire adjoint concerné, lequel met au point un plan d'action et le soumet à notre approbation. Lorsque les mesures proposées ont été approuvées et que le plan d'action est en place, nous diffusons les résultats dans l'ensemble du Service afin que le directeur du pénitencier de Springhill, ou d'ailleurs, prenne connaissance d'un incident qui se serait déroulé à Drumheller, par exemple, et voie s'il ne pourrait pas prévenir que la même chose ne se répète chez lui. Il est très éclairant pour un directeur de savoir constamment comment les choses se passent dans un autre établissement. Voilà de quelle façon nous utilisons les enquêtes. Celles-ci se révèlent être un outil de gestion très efficace et elles permettent d'améliorer notre connaissance des faits.

**Le sénateur Hastings:** J'aimerais que nous portions maintenant notre attention sur l'incident Gingras survenu au pénitencier d'Edmonton. Avez-vous, dans ce cas-là, ordonné une enquête en vertu de l'article 14?

**M. Ingstrup:** Oui.

**Le sénateur Hastings:** Pouvez-vous me dire qui l'a menée?

**M. Ingstrup:** Je ne me souviens pas qui l'a menée, mais nous pouvons vérifier. Vous vous rappellerez que l'incident Gingras a eu lieu en 1986 ou 1987, soit avant que je n'occupe les fonctions de Commissaire. L'enquête elle-même avait pris fin longtemps avant que je n'accède à ce poste. Je me souviens toutefois, en qualité de président de la Commission nationale des libérations conditionnelles, que la Commission avait ordonné elle aussi une enquête. Sauf erreur, la commission qui l'avait effectuée était présidée par M. Roger Labelle, qui était alors le vice-président de la Commission.

**Le sénateur Hastings:** Par la suite, le gouvernement, ou vous-même, avez, si je ne me trompe, nommé M. Weir pour examiner le même incident?

**M. Ingstrup:** C'est exact.

**Le sénateur Hastings:** Serait-il juste de dire que les conclusions de M. Weir divergeaient sur de nombreux points de celles du Service correctionnel du Canada?

**M. Ingstrup:** Je crois que cela ne seait pas juste. En ce qui concerne les conclusions fondamentales, les deux rapports ne divergeaient guère. Il serait toutefois juste de dire qu'un certain nombre des recommandations de l'un et l'autre rapport divergeaient. Cela était principalement dû au fait que les mandats des deux commissions étaient différents.

[Text]

One of the most important conclusions that Mr. Weir, an independent lawyer from Edmonton, came to in his report was that the policies and the procedures that were in place at the time Mr. Gingras did what he did, were adequate. Had they been followed, the incident probably would not have happened, but the policies and procedures were not followed. That was the main conclusion from the National Parole Board and CSC shortly after the incident.

**Senator Hastings:** Did he not find negligence?

**Mr. Ingstrup:** Yes. So did the CSC report.

**Senator Hastings:** But you did not act on it?

**Mr. Ingstrup:** Yes.

**Senator Hastings:** Well, you acted after Mr. Weir's reports.

**Mr. Ingstrup:** No. There was a reaction at an earlier stage.

**Senator Hastings:** I wish to turn now to the Prince Albert Board of Inquiry. You appointed the board?

**Mr. Ingstrup:** Yes.

**Senator Hastings:** The members were Mr. Mills, Mr. Rhodes and Mr.?

**Mr. Ingstrup:** I forget the name, but it was a retired member of the Royal Canadian Mounted Police.

**Senator Hastings:** Mr. Rhodes was a former deputy warden at the Saskatchewan penitentiary?

**Mr. Ingstrup:** Mr. Rhodes?

**Senator Hastings:** Yes.

**Mr. Ingstrup:** That must have been many years ago; not since I have been around. I was not aware that he had been in the Saskatchewan penitentiary but it is possible.

**Senator Hastings:** I think you will find that he was deputy warden of the Saskatchewan penitentiary. Would he be acquainted with all of the people concerned?

**Mr. Ingstrup:** That I do not know. I was just getting the other names.

**Senator Hastings:** I thought you were getting the deputy warden.

**Mr. Ingstrup:** No.

**Senator Hastings:** How long has Mr. Mills been a warden?

[Traduction]

L'une des principales conclusions que M<sup>e</sup> Weir, un avocat de pratique privée d'Edmonton, a formulées dans son rapport était que les politiques et procédures en place au moment où M. Gingras a fait ce qu'il a fait étaient appropriées et que, si elles avaient été appliquées, mais tel n'a pas été le cas, l'incident n'aurait probablement pas eu lieu. C'est également là la principale conclusion à laquelle la Commission nationale des libérations conditionnelles et le SCC étaient parvenus peu de temps après l'incident.

**Le sénateur Hastings:** N'a-t-il pas conclu qu'il y avait eu négligence?

**M. Ingstrup:** Oui. Le rapport du SCC également.

**Le sénateur Hastings:** Mais vous n'aviez rien fait à ce sujet?

**M. Ingstrup:** Si.

**Le sénateur Hastings:** Certes, vous avez agi après que le rapport Weir eût attiré votre attention.

**M. Ingstrup:** Non, nous avons réagi à une étape antérieure.

**Le sénateur Hastings:** J'aimerais parler maintenant de la commission d'enquête de Prince Albert. C'est vous qui l'avez ordonnée?

**M. Ingstrup:** Oui.

**Le sénateur Hastings:** Elle était bien composée de MM. Mills, Rhodes et...?

**M. Ingstrup:** J'oublie le nom, mais il s'agissait d'un membre de la GRC à la retraite.

**Le sénateur Hastings:** M. Rhodes était un ancien directeur adjoint du pénitencier de la Saskatchewan?

**M. Ingstrup:** M. Rhodes?

**Le sénateur Hastings:** Oui.

**M. Ingstrup:** Cela devait faire bon nombre d'années; en tout cas, pas de mon temps. Je ne savais pas qu'il avait été au pénitencier de la Saskatchewan, mais cela est possible.

**Le sénateur Hastings:** Je crois que, en cherchant, vous découvrirez qu'il avait effectivement été directeur adjoint du pénitencier de la Saskatchewan. Est-ce qu'il connaissait toutes les personnes concernées?

**M. Ingstrup:** Je ne sais pas. J'étais seulement en train de chercher les noms des autres personnes.

**Le sénateur Hastings:** Je croyais que vous essayiez de vous souvenir du directeur adjoint.

**M. Ingstrup:** Non.

**Le sénateur Hastings:** Pendant combien de temps M. Mills a-t-il été directeur d'établissement?



[Text]

**Mr. Ingstrup:** He has been a warden for several years and a very respected warden of the Springhill institution. He was previously in charge of security at the regional level in the Atlantic region.

The third member is William Neils, former assistant commissioner of the Royal Canadian Mounted Police.

**Senator Hastings:** The board examined the incident at Saskatchewan penitentiary and issued a report with one recommendation, is that right?

**Mr. Ingstrup:** Yes.

**Senator Hastings:** Subsequently the recommendation was changed, is that right?

**Mr. Ingstrup:** I do not recall us changing any recommendation. We usually do not change recommendations.

**Senator Hastings:** I did not think that you would, but I think you will find that the recommendation is changed.

**Mr. Ingstrup:** Is that right?

**Senator Hastings:** Yes.

**Mr. Ingstrup:** That is news to me.

**Senator Hastings:** Does someone care to help you with that?

**Mr. Ingstrup:** Yes. We can look into that. The recommendation had nothing to do with security.

**Senator Hastings:** No, but the point that I am making is that the three commissioners, who were able to read the report, read the report, signed the report, issued the report, and then someone saw the recommendation and decided that this was not really what they wanted to say and the recommendation was changed. The point I am making is: Who changes these recommendations and why was it changed?

**Mr. Ingstrup:** These people are reporting to me.

**Senator Hastings:** Right.

**Mr. Ingstrup:** I get their report.

**Senator Hastings:** Signed by them?

**Mr. Ingstrup:** Yes. The people are working under the authority or in the administrative framework of the audit and investigations sector of the service. The person responsible for the audits and investigations sector will read the report. If he or she finds that there are areas of uncertainty or lack of clarity, they will go back to the committee and say, "Well you have to clarify that before we ship the report to the Commis-

[Traduction]

**M. Ingstrup:** Il a été directeur d'établissement pendant plusieurs années et, lorsqu'il était directeur de l'établissement de Springhill, il était très respecté. Il avait préalablement été responsable de la sécurité régionale pour la région de l'Atlantique.

Le troisième membre était M. William Neils, un ancien commissaire adjoint de la GRC.

**Le sénateur Hastings:** La commission a examiné l'incident survenu au pénitencier de la Saskatchewan et, dans son rapport, n'a fait qu'une seule recommandation, n'est-ce pas?

**M. Ingstrup:** Exact.

**Le sénateur Hastings:** Ultérieurement, cette recommandation fut changée, ou est-ce que je me trompe?

**M. Ingstrup:** Je ne me souviens pas que nous ayons changé quelque recommandation que ce soit. Cela n'est pas dans nos habitudes.

**Le sénateur Hastings:** Je n'ai pas dit que vous l'aviez fait, mais je crois que vous constaterez que la recommandation a été modifiée.

**M. Ingstrup:** Ah bon?

**Le sénateur Hastings:** Oui.

**M. Ingstrup:** C'est la première fois que j'entends dire cela.

**Le sénateur Hastings:** Quelqu'un voudra-t-il vous rafraîchir la mémoire à ce sujet?

**M. Ingstrup:** Oui. Nous pouvons vérifier cela. La recommandation en question n'avait rien à voir avec la sécurité.

**Le sénateur Hastings:** Non, mais le point sur lequel j'essaie d'attirer votre attention, c'est que les trois commissaires ont pris connaissance du rapport, l'ont signé et l'ont rendu public et que, par après, quelqu'un a cru pouvoir dire que la conclusion qu'il contenait n'était pas vraiment ce que les commissaires avaient voulu dire et que, par conséquent, on pouvait la changer. Ma question est la suivante: Qui change ces recommandations et pourquoi le fait-on?

**M. Ingstrup:** Ces gens relèvent de mon autorité.

**Le sénateur Hastings:** Juste.

**M. Ingstrup:** C'est à moi que sont destinés leurs rapports.

**Le sénateur Hastings:** Rapports qu'ils signent eux-mêmes?

**M. Ingstrup:** Oui. Nos fonctionnaires travaillent sous l'autorité et la direction administrative du secteur de la vérifications et des enquêtes du Service. Ainsi, les rapports produits sont examinés par le responsable de ce secteur. Si celui-ci trouve qu'un rapport contient des éléments d'incertitude ou manque de clarté, il en parlera aux membres de la commission et leur dira: «Vous devez clarifier ce point avant que nous por-

[Text]

sioner.” That is the normal way of going about it. Any sector head would do that.

**Senator Hastings:** Normally a commissioner will sign a report and the report will contain what the commissioner thinks, I would assume. I do not think any one changes the recommendation of a commissioner once he has signed his report.

**Mr. Ingstrup:** No. I would not think so either.

**Senator Hastings:** No. Neither would I.

**Mr. Ingstrup:** I am not aware that this recommendation has been changed. If it has, I will go back and look into what has happened and find out what has changed. I should like to find out what the specifics are and return to Senator Hastings with that information.

**The Chairman:** The suggestion is that there is a substantive change. We are not just omitting something that does not go to the substance or the heart of the report.

**Senator Hastings:** It is a substantive change in the recommendation.

**The Chairman:** I hear you. I assumed that is what you implied.

**Senator Neiman:** But was the second change signed by these commissioners again?

**Senator Hastings:** I cannot recall.

**Senator Neiman:** That is important, because you seem to suggest that maybe someone else changed the recommendation. If the commissioners changed it, that is a different matter.

**Senator Hastings:** No. I am suggesting that the commissioners issued a report and someone read the report and said, “You did not say that, you should say this.” What I am asking is: Who reads these reports and tells them to change them?

**Mr. Ingstrup:** I do not think that anyone can or would tell a commission of inquiry to change anything. They put their signature to a document and that is the end of it. If on the report’s way to me someone—usually the secretary or the person who is responsible for audits and investigation—finds there are certain problems with the report, for example, if it is not clear enough or not obvious what the recommendation is all about; or if the conclusions are weak; he or she will go back to the committee and say, “You may have to elaborate on this because later on the commissioner and those who will have to implement the recommendation will have problems with it.”

[Traduction]

tions votre rapport à l’attention du Commissaire.» Voilà la façon normale de procéder. Tout chef de secteur en ferait autant.

**Le sénateur Hastings:** Normalement, le commissaire signe son rapport et celui-ci, je présume, contient les conclusions auxquelles il souscrit. Je ne crois pas que quiconque puisse changer les recommandations d’un commissaire après que celui-ci a signé son rapport.

**M. Ingstrup:** Je ne crois pas non plus.

**Le sénateur Hastings:** Non, moi non plus.

**M. Ingstrup:** Je ne savais pas que la recommandation en question avait été changée. Si c’est le cas, je vais l’examiner et voir ce qui a été changé. J’aimerais étudier la question en détail et faire ensuite rapport au sénateur Hastings à ce sujet.

**Le président:** Il semble que le changement en question soit substantiel. Il ne s’agirait pas seulement d’une omission qui laisserait intacte la substance ou l’essence du rapport.

**Le sénateur Hastings:** Il s’agit d’une modification substantielle de la recommandation.

**Le président:** Je vous entends. Et c’est ce que j’ai présumé que vous aviez voulu dire.

**Le sénateur Neiman:** La version modifiée de la recommandation a-t-elle été signée par les mêmes commissaires?

**Le sénateur Hastings:** Je ne me souviens pas.

**Le sénateur Neiman:** Il est important de le savoir car vous semblez suggérer que quelqu’un d’autre a fait ce changement. Si ce changement est le fait des commissaires eux-mêmes, cela change tout.

**Le sénateur Hastings:** Non. Je suis en train de dire que les commissaires ont publié un rapport et que, après en avoir pris connaissance, quelqu’un leur a dit: «Vous n’avez pas dit ceci; vous devriez dire cela.» Ma question est la suivante: Qui lit ces rapports et dit aux commissaires d’en modifier le contenu?

**M. Ingstrup:** Je ne crois pas que quiconque puisse ou oserait dire aux membres d’une commission d’enquête de modifier le contenu de leur rapport. Lorsqu’ils apposent leur signature sur un rapport, celui-ci cesse d’être modifié. Si, pendant le processus de la transmission d’un rapport à mon bureau, quelqu’un, généralement le secrétariat ou le personnel chargé des vérifications et enquêtes, s’avise que certains problèmes subsistent, que le rapport, par exemple, n’est pas suffisamment clair, tant dans sa présentation que dans ses recommandations; que les conclusions formulées sont faibles, etc., il (ou elle) communiquera de nouveau avec les commissaires et leur dira: «Vous devriez développer votre pensée sur tel ou tel point car, par la suite, lorsque le Commissaire et les autres personnes chargées d’en assurer l’application se mettront à l’oeuvre, il se pourrait qu’ils rencontrent à leur tour des problèmes.»



[Text]

But if the commission of inquiry refuses to change anything, that is their right, and that report will come to me.

**Senator Di Nino:** I did not hear that from Senator Hastings. What I heard from Senator Hastings is some suggestion of interference. I do not want to put words in his mouth, but I believe that is what he is saying. If it is a question of clarifying the position, of correcting some information that was not properly explained or adding some information that would clarify—

**The Chairman:** Senator Hastings is clear. He has said that there is a substantive change.

**Mr. Ingstrup:** We will look at that.

**Senator Hastings:** There has been some comments, Mr. Ingstrup, as to the adequacy of the report. The correctional investigator has indicated that he has two or three areas of concern. The John Howard Society in Saskatchewan has indicated their concern. One was the use of drugs, which you touched on a moment ago, which was contrary to regulation. One was the use of the IspraJet gas in an enclosed area contrary to regulation. There was no warning shot or warning, contrary to regulation. The report justified all that. It even justified the integration policy, which it said was operating "surprisingly well". I notice in your reply that it is not operating so well and that there is to be an inquiry. We now have the correctional investigator saying, "The board of investigation report into this incident is narrowly focused and inclusive." Would you now be prepared to support a judicial inquiry into the events that took place in Prince Albert on March 25?

**Mr. Ingstrup:** Mr. Chairman and Senator Hastings, I believe that the report that I have in front of me is as complete a report as one can get on this particular incident. I have read the full report within the last two days and I still fail to see what new information we could get out of any kind of additional investigation. Drugs were not used as part of the negotiations. It was not part of the negotiations and that is what the commissioner's directive is saying, drugs cannot be used as part of the negotiations. We are talking about drugs of the tranquilizer type. The reason they were used and considered at the time, according to my information, was that we were talking about people who were hostage-takers who were agitated and who could do serious harm to their hostages under very difficult circumstances. When I say "difficult circumstances," I am referring to the fact that the hostage-taking took place at a warehouse with very limited access. We are looking at ways of ensuring easier access even under difficult circum-

[Traduction]

Mais, si les membres de la commission d'enquête refusent de changer quoi que ce soit, et c'est leur droit, leur rapport me sera communiqué tel quel.

**Le sénateur Di Nino:** Ce n'est pas ce que, selon moi, le sénateur Hastings a voulu dire. Ce que le sénateur Hastings a voulu dire, c'est qu'il y a peut-être interférence. Je ne veux pas mettre des paroles dans sa bouche, mais je crois que c'est ce qu'il veut dire. S'il s'agissait de clarifier une position, de corriger une information mal présentée ou de réparer une omission afin de clarifier—

**Le président:** Les paroles du sénateur Hastings sont claires. Il y a eu, selon lui, une modification de la recommandation quant à son fond.

**M. Ingstrup:** Nous allons examiner cela.

**Le sénateur Hastings:** Vous n'êtes pas sans savoir, M. Ingstrup, que des réserves ont été exprimées quant à l'exactitude de ce rapport. L'enquêteur correctionnel a dit pour sa part que deux ou trois points le préoccupaient. La John Howard Society de la Saskatchewan a émis des réserves. L'une d'elle concernait l'utilisation de stupéfiants, comme vous en avez vous-même parlé il y a quelques instants, ce qui est contraire au règlement. Une autre avait trait à l'utilisation, en dérogation du règlement, de gaz inhibants dans un endroit fermé. On déplore également l'absence de coup de semonce ou d'avertissement, contrairement au règlement. On trouve la justification de tout cela dans le rapport, même en ce qui concerne la politique d'intégration qui, dit-on, fonctionnait «étonnamment bien». Je note que, selon votre réponse, tout ne va pas pour le mieux et qu'une enquête est justifiée. De son côté, l'enquêteur correctionnel affirme que «le rapport de la commission d'enquête sur cet incident procède d'une perspective étroite et exclusive.» Seriez-vous prêt maintenant à appuyer une enquête judiciaire sur les événements qui ont eu lieu à Prince Albert le 25 mars?

**M. Ingstrup:** Monsieur le président et vous, sénateur Hastings, je crois que le rapport que j'ai devant moi est un rapport aussi complet que l'on puisse établir sur cet incident particulier. Je l'ai lu en entier au cours des deux derniers jours et je ne vois toujours pas quelle information supplémentaire une nouvelle enquête pourrait nous permettre d'obtenir. Il n'a pas été fait usage de stupéfiants dans le cadre des négociations. Cela n'a pas eu lieu dans le cadre des négociations et la directive du commissaire stipule précisément que des stupéfiants ne peuvent pas être utilisés à des fins de négociations. Les stupéfiants dont nous parlons sont du type tranquilisant. La raison pour laquelle ils ont été utilisés ou pour laquelle on a envisagé leur utilisation à ce moment-là, selon l'information dont je dispose, était que les individus concernés avaient pris des otages, qu'ils étaient agités et que, dans des circonstances très difficiles, ils risquaient de mettre sérieusement à mal leurs otages. Par «circonstances très difficiles», je fais référence au

*[Text]*

stances. However, during this particular situation there is no doubt that it would take us four to five minutes to force our way into the warehouse. To make a surprise attack on the warehouse was not a possibility, not fast enough that we could prevent these inmates from doing what they threatened to do. Under those circumstances and after consultation with the local physician, to think about the kind of drug we are talking about, which is a prescribed drug aimed at calming some very dangerous inmates at the time, was fully justified. It has nothing to do with using drugs as part of the negotiations. We were not trying to buy the inmates through these drugs. They never offered anything in return so it was clearly not part of the negotiation.

As far as the warning shots are concerned, my understanding is that warning shots can only be fired when it is possible. Under the circumstances, there is very little doubt warning shots could not be fired and expected to have any kind of impact. The reason is that the only visible access to the warehouse was through a hole right under the ceiling on one side of the warehouse. We were only lucky that the hostages and the hostage-takers passed through a very narrow angle as that allowed the person with the rifle up there to cover. In my opinion and in the opinion of the experts, it was impossible to think that one could use warning shots and have them have any effect.

I went out to Prince Albert to that boiler room to see exactly where the correctional officer had to shoot at inmates. It is one of the most difficult situations I can imagine. So to think that it would be possible to fire warning shots from that position, I think is an impossible suggestion. There may be different opinions about that, but in the opinion of the person who was there on a 14-foot ladder in a room that was 40 degrees centigrade where he had been standing for hours and hours trying to make sure that his colleague and the other inmates on the inside were not being killed by the hostage-takers, to require from him that he also try to fire a warning shot given the narrow angle he had would be nearly impossible, as far as I am concerned. I realize that one can have different opinions.

**Senator Di Nino:** Mr. Chairman, I am not sure whether I am out of order by the comments I am about to make, but it seems to me we are conducting an investigation into an investigation. That is not the purpose of this committee, but I am prepared to listen to your good judgment as to whether I

*[Traduction]*

fait que la prise d'otages a eu lieu dans un hangar comportant peu de possibilités d'accès. Nous étudions actuellement la possibilité d'améliorer cet accès, même dans des circonstances difficiles. Toutefois, dans ce type particulier de situation, il ne fait aucun doute qu'il nous faudrait quatre à cinq minutes pour pénétrer de force dans le hangar. Une attaque surprise n'était pas envisageable car nous n'aurions pas pu faire suffisamment vite pour empêcher les détenus de mettre à exécution leurs menaces. Dans les circonstances, et après consultation auprès du médecin de l'établissement, songer à utiliser le type de drogue dont nous avons parlé, lequel est un médicament administré sur ordonnance aux détenus considérés comme très dangereux, semblait pleinement justifié. Cela n'a rien à voir avec l'utilisation de stupéfiants pour les fins de la négociation. Nous n'essayions pas de leurrer les détenus avec de tels moyens. Du reste, ceux-ci n'ont jamais rien offert en échange, ce qui montre clairement qu'il ne s'agissait pas là d'une monnaie d'échange.

En ce qui concerne les coups de feu de semonce, je crois que ceux-ci ne sont de rigueur que lorsque faire se peut. Dans les circonstances qui nous intéressent, il y a peu de doute qu'il était impossible de tirer de tels coups et que, même si cela avait été possible, ceux-ci n'auraient été d'aucun effet. La raison est que le seul accès au hangar qui fût visible était un trou situé sous le toit, d'un côté du hangar. Nous avons été chanceux que les forcenés et leurs otages passent dans un angle très étroit, car cela a permis au tireur embusqué là-haut de le couvrir. À mon avis, et c'est également l'avis des experts, il était impossible d'espérer pouvoir tirer des coups de semonce qui eussent pu avoir quelque effet que ce soit.

Je me suis rendu à Prince Albert et j'ai vu exactement en quoi consistait cette salle des chaudières depuis laquelle l'agent des services correctionnels avait dû tirer sur les détenus. C'était l'une des situations les plus complexes que l'on puisse imaginer. Supposer que l'on pût, de cet endroit, tirer des coups de semonce, est une suggestion irréaliste. Les opinions peuvent diverger, mais je crois personnellement que l'on ne pouvait attendre de la part de l'individu qui, juché sur une échelle de quatorze pieds, suffoquant dans une pièce où régnait une chaleur de plus de 40 degrés centigrades, attendit pendant des heures et des heures pour s'assurer que ses collègues et les autres détenus à l'intérieur des murs n'étaient pas victimes des mauvais traitements des forcenés, qu'on ne pouvait attendre de cet individu, dis-je, qu'il prit la précaution de tirer un coup de semonce avant de tirer pour de vrai depuis l'angle étroit qui était le sien. Mais j'ai conscience que l'on peut partager une autre opinion que la mienne.

**Le sénateur Di Nino:** Monsieur le président, je ne sais pas si les observations que je m'apprête à faire sont recevables, mais il me semble que nous soyons en train de nous livrer à une enquête sur une enquête. Or, ce n'est pas l'objet de ce comité, mais je suis prêt à me rallier à votre bon jugement



[Text]

should raise this question or not. Surely we should be trying to review Bill C-36 and deal with the issues under the bill. I do not believe we are here to conduct an investigation. If we want to do that, we can do that under some other guise at some other time.

**Senator Hastings:** Mr. Chairman, if I could speak to the point, Bill C-36 provides for the establishment of inquiries. The reason for my line of questioning is that I intend to introduce an amendment to take these investigations away from the Correctional Service of Canada, because it seems that it is the Correctional Service of Canada investigating the Correctional Service of Canada. I appreciate the answers of Mr. Ingstrup this morning, which I anticipated he would give.

There is another side that should be heard with respect to the use of drugs. Mr. Ingstrup, when the negotiator says, "I will give you four Seconal and four more when you release the hostage", that is negotiating with drugs. I do not know what other description could be put on it.

With respect to the rifle shots, if one can take two fatal rifle shots in three seconds, there is a possibility that one warning shot could have been taken, which would have been according to procedure.

I do not wish to get into it any further, Mr. Chairman.

**The Chairman:** You have raised the point and I am afraid that I have to give the witness an opportunity to respond.

**Senator Hastings:** Certainly.

**Mr. Ingstrup:** Thank you very much, Mr. Chairman, I appreciate that.

One has to understand that the drugs we are talking about will not stimulate inmates; they are sleeping pills or something similar, according to the report I have.

In relation to the warning shot, I hope you appreciate, Mr. Chairman and senators that it is very heavy decision to take by a correctional officer, who has the authority to kill, to actually do it. When you look at the circumstances under which this officer was operating, he had so narrow an angle that only half of the body of the people that he shot, passed within that angle. He had a fraction of a second to react in order to save the lives of his colleagues.

I have spent a considerable amount of time talking to the victim of the hostage-taking who was there to the very end. It

[Traduction]

quant à la question de savoir si je dois ou non soulever cette question. Il ne fait aucun doute que nous devrions essayer d'examiner le projet de loi C-36 et nous pencher sur les questions qu'il soulève, mais je ne crois pas que notre rôle soit de mener une enquête. Si nous voulons nous adonner à une telle activité, nous pouvons le faire par un autre truchement et à un autre moment.

**Le sénateur Hastings:** Monsieur le président, si je puis m'exprimer sans ambages, le projet de loi C-36 assure l'institution d'enquêtes. Si j'ai posé les questions que j'ai posées, c'est que je me propose de présenter un amendement à ce projet de loi pour que l'on retire ce pouvoir d'enquêter de la compétence du Service correctionnel du Canada car, à défaut, nous confierions au SCC le soin d'enquêter sur lui-même. J'apprécie que M. Ingstrup ait bien voulu nous fournir ce matin les réponses que j'attendais de lui.

Il y a une autre aspect de la question des stupéfiants qui mériterait d'être examiné. M. Ingstrup, lorsque le négociateur dit: «Je vous donnerai quatre Seconal, et quatre autres lorsque vous aurez libéré l'otage», c'est faire du marchandage en se servant de stupéfiants. Je ne vois pas quel autre nom on pourrait donner à cela.

En ce qui concerne les coups de feu, si une victime peut être atteinte de deux balles mortelles en moins de trois secondes, il est possible d'envisager que l'on aurait pu recourir d'abord à un coup de semonce, comme l'exigeait le règlement.

Monsieur le président, je ne souhaite pas poursuivre plus avant ces remarques.

**Le président:** Vous avez soulevé un point et je crains de ne pouvoir clore la discussion avant d'avoir fourni au témoins la possibilité de répondre.

**Le sénateur Hastings:** Certainement.

**M. Ingstrup:** Monsieur le président, j'apprécie beaucoup votre geste.

On doit comprendre que les drogues en question ne sont pas des stimulants, mais des pilules pour dormir ou quelque médicament de ce type, selon le rapport qui m'a été fourni.

En ce qui concerne le coup de semonce, j'espère que vous vous rendez compte, Monsieur le président, et vous mesdames et messieurs les sénateurs, que la décision de tuer est une décision très dure à prendre, même de la part d'un agent correctionnel qui a le mandat de le faire. Les circonstances dans lesquelles cet agent a agi sont par elles-mêmes éloquentes: il possédait un angle de tir très étroit, il ne pouvait voir que la moitié du corps des personnes qu'il a mises en joue et il ne disposait que d'une fraction de seconde pour agir afin de tenter de sauver la vie de ses collègues.

J'ai passé beaucoup de temps à parler avec la victime de la prise d'otages qui est demeurée prisonnière jusqu'au dénoue-

[Text]

was one of the most dramatic conversations I have had in my career. If anybody has any doubt that this person was just about to be killed when the shots were fired, I would recommend a conversation with that individual.

I am no rifle expert, but I have been around in this system and I think that if there had been any chance of firing a warning shot, it would have been done. The description, which is partly included in the report, shows the difficulties.

**Senator Hastings:** When inmate McDonald arrived at this institution, the circumstances of his hostage-taking in Dorchester were not on his file. The institutional preventative security officer did not know why McDonald was involuntarily transferred to that institution. Mr. Junker, the employee whom you were talking about who was one the hostages, had never at any time been warned or cautioned with respect to handling McDonald. McDonald, with a terrible record—you know his record, you have read it—

**Mr. Ingstrup:** Yes.

**Senator Hastings:** —was placed in the charge of an employee of four months in the back end of that penitentiary. An inmate with 15 years experience, one-hostage taking, and 10 assaults was placed under the supervision of an employee of four months at the back end of that penitentiary. McDonald was able to manipulate himself to medium security, being a danger to himself and others and all the other things they write about him. Mr. Ingstrup, I cannot reach any other conclusion than there was negligence in the handling of this man in the system.

**Mr. Ingstrup:** But, Senator Hastings, Mr. Chairman, Mr. McDonald was in a maximum security institution at the time.

**Senator Hastings:** He had been in Drumheller.

**Mr. Ingstrup:** The federal population is a population that has committed very serious crimes. McDonald is a particularly serious offender. He was in a maximum security institution. Staff in a maximum security institution know that they have to be cautious about everyone.

The integration policy is not working poorly. It is something we do with a lot of caution and we have decided to

[Traduction]

ment final. C'est là l'une des conversations les plus poignantes qu'il m'ait été donné d'entendre au cours de ma carrière. Si quelqu'un doute que cette personne fût sur le point d'être tuée lorsque les coups de feu ont retenti, je lui recommande de s'entretenir avec elle.

Je ne suis pas un expert en balistique, mais je suis dans le système depuis passablement longtemps et je suis persuadé que si l'agent avait eu la possibilité de tirer un coup de semonce, il l'aurait fait. Les circonstances partiellement relatées dans le rapport montrent les difficultés qui existaient alors.

**Le sénateur Hastings:** Lorsque le détenu McDonald est arrivé à cette institution, les circonstances de sa prise d'otages au pénitencier de Dorchester n'étaient pas indiquées dans son dossier. L'agent de sécurité préventive de l'établissement ne savait pas pour quelle raison le dénommé McDonald avait été transféré d'office à cette institution. M. Junker, l'employé dont vous avez parlé, et qui était l'un des otages, n'a jamais été prévenu ou mis en garde quant au danger de surveiller un tel détenu. McDonald, ce détenu qui possédait un dossier accablant—ce dossier, vous le connaissez puisque vous l'avez lu—

**M. Ingstrup:** Oui.

**Le sénateur Hastings:** —et qui était relégué aux oubliettes du pénitencier, a été confié à la surveillance d'un employé qui n'avait que quatre mois d'expérience. Un détenu qui avait 15 ans de détention derrière lui, une prise d'otages et dix voies de fait avait été confié à la supervision d'un employé novice dans le quartier des oubliettes du pénitencier. McDonald était capable de se faire passer pour un détenu ne requérant que des mesures de sécurité moyennes, alors qu'il était un danger pour lui-même et pour les autres, et qui possédait une fiche criminelle très longue. M. Ingstrup, je ne puis parvenir à d'autre conclusion, sinon que le système carcéral a fait preuve de négligence dans la façon d'assurer la détention de cet homme.

**M. Ingstrup:** Mais, sénateur Hastings, et vous, monsieur le président, dois-je vous rappeler que, à ce moment-là, le dénommé McDonald était dans une institution à sécurité maximale?

**Le sénateur Hastings:** Il avait été détenu à Drumheller.

**M. Ingstrup:** La population carcérale fédérale est constituée d'individus qui ont commis des crimes très graves. McDonald était un délinquant au passé particulièrement chargé. Il était détenu dans une institution à sécurité maximale et le personnel d'une telle institution sait qu'il doit être prudent avec chacun des détenus.

Les résultats de la politique d'intégration ne sont pas médiocres. Ce sont là des mesures que nous appliquons avec



[Text]

review the policy, to make absolutely sure that we are still doing the right thing.

I think it would be of interest to Senator Hastings if I quoted from a letter from the Chairman of the Inmate Committee at Saskatchewan penitentiary dated September 19, 1991. He states: "The violent atmosphere that we had in this institution over integration now, for the most part, no longer exists."

I have met with this Inmate Committee and they have declared they are willing to work with the warden and the management of the institution to make integration successful. I do not think that we have evidence it is not working well.

**Senator Hastings:** I was discussing negligence on the part of the handling of McDonald, I did not know I was discussing the integration policy. I asked you how it was that McDonald, with the record he had being placed under the supervision of an employ of four months was not bad management?

**Mr. Ingstrup:** I would not be able to answer you in detail. I have not looked into that particular aspect recently. None of the investigators have mentioned that as an element. Senator, we do have an RCMP officer of senior rank on that committee. It is not only CSC looking at CSC.

**Senator Hastings:** They overlooked a few things. I suggest the need for an independent investigation.

**Senator Bonnell:** Mr. Chairman, it was stated that the drugs that were mentioned here today were sleeping pills. I understand that they are hypnotic drugs and tend to hypnotize a person.

**Senator Di Nino:** Yesterday I asked you a question in two parts. Unfortunately, time did not permit you to answer the second part. Perhaps I could rephrase the second part of the question.

It is my opinion that we jail too many people, that we keep too many people in for too long and that too many of the inmates return. I am concerned about practical therapeutic rehabilitation as opposed to psychological or other similar types of rehabilitation. Specifically I related to you an incident of an experience I had at the Syl Apps Centre for Youth and their feeling that there was not enough practical therapy.

[Traduction]

beaucoup de prudence et, si nous avons décidé de réexaminer cette politique, c'est pour nous assurer que nous faisons toujours ce qu'il convient de faire.

Je crois que le sénateur Hastings sera intéressé par cet extrait d'une lettre du président du Comité des détenus du pénitencier de la Saskatchewan en date du 19 septembre 1991 et qui se lit comme suit: «L'atmosphère de violence qui régnait alors dans cette institution maintenant soumise au régime d'intégration a aujourd'hui pratiquement disparu.»

J'ai rencontré le Comité des détenus et ils se sont dits prêts à collaborer avec le directeur et la direction de l'établissement pour assurer le succès de l'intégration. Rien ne nous donne à penser que le processus serait mal engagé.

**Le sénateur Hastings:** J'ai parlé de négligence dans la façon dont la détention de McDonald a été assurée, mais je ne savais pas que j'attaquais alors la politique d'intégration du Service. Je vous ai demandé comment vous pouviez qualifier autrement que de mauvaise gestion le fait de confier un détenu au dossier aussi chargé que le dénommé McDonald à la supervision d'un employé qui ne possédait que quatre mois d'expérience?

**M. Ingstrup:** Je ne peux pas vous répondre en détail ne m'étant pas penché récemment sur cet aspect particulier de la question. Aucun des enquêteurs n'a du reste soulevé ce point. Sénateur, la commission d'enquête comptait un officier de la GRC de haut rang parmi ses membres. Ce n'est donc pas seulement une affaire d'enquête du SCC menée par le SCC lui-même.

**Le sénateur Hastings:** Certaines choses sont passées inaperçues. Je crois donc nécessaire que l'on institue une enquête indépendante.

**Le sénateur Bonnell:** Monsieur le président, on a dit que les stupéfiants dont il a été question ici aujourd'hui étaient des pilules pour dormir. Je crois comprendre qu'il s'agissait de substances hypnotiques qui ont pour effet d'hypnotiser les gens.

**Le sénateur Di Nino:** Hier, je vous ai posé une question à deux volets. Malheureusement, nous n'avons pas eu suffisamment de temps pour que vous puissiez répondre au second volet. Peut-être que je pourrais reformuler comme suit cette partie de ma question.

À mon avis, nous emprisonnons trop de personnes, nous les maintenons en prison pendant trop longtemps et nous comptons parmi elles trop de récidivistes. J'ai des réserves au sujet des méthodes de réadaptation par le travail en tant qu'elles sont différentes des méthodes de réadaptation de la psychologie ou d'autres disciplines analogues. D'une façon plus précise, je vous ai relaté un incident qui s'était produit lorsque j'étais au Syl Apps Centre for Youth et le sentiment qui y avait

[Text]

I think I related to you that one of the psychologists there suggested to me that we should not have psychologists at these institutions, that we should have carpenters, mechanics, computer operators and so forth, so that when inmates are released they will have an opportunity to reintegrate in a useful manner. I am sorry for the very long introduction.

What is being done in that area in the institutions under your jurisdiction?

**Mr. Ingstrup:** My opinion is that we should have both. We definitely need psychologists to help us in risk assessment to identify inmates, what we call criminogenic fields. In other words, what are the factors in their lives that are most likely to have led to the crime they have committed? Also, for treatment purposes, a series of psychological deficiencies can be corrected through the use of psychologists.

It is also true psychologists will not do it alone. That is one of the reasons that my minister and his predecessor, starting with Mr. Kelleher when he was Solicitor General, have put high priority on literacy training. That is the first step back to the work market.

It is amazing and frightening to see the number of people who arrive at our doorstep without being able to read and write. Just off the top of my head, about 60 per cent of the inmates who arrive at federal institutions have reading and writing skills at around the grade 5 level. We have continued to place a lot of emphasis on literacy training. We are now turning out approximately 1000 inmates per year who can read at the grade 8 to 10 level, who arrived at our institutions reading at a grade 5 level.

It is a tremendous success. It is not just a success for us, but an enormous success for these inmates. Many of them did not think they could do anything legal and successful at the same time. They realize they can.

We also involve quite a few of the inmates who have gone through literacy training themselves as volunteer teachers of fellow inmates. It is a very good element.

[Traduction]

été exprimé qu'il n'y avait pas suffisamment de programmes de réadaptation par le travail.

Je crois que je vous avais dit qu'un psychologue du centre m'avait dit que ce sont non pas des psychologues, mais des menuisiers, des mécaniciens, des informaticiens etc., que nous devrions avoir dans nos institutions de sorte que lorsque les détenus sont libérés, ils puissent se réintégrer utilement à la société. Je m'excuse pour ce long préambule.

Que fait-on dans cet ordre d'idée dans les institutions qui relèvent de votre autorité?

**M. Ingstrup:** À mon avis, les uns et les autres sont nécessaires. Il ne fait pas de doute que nous avons besoin de psychologues pour nous aider à évaluer les dangers, à analyser le comportement des détenus et à détecter ce que nous appelons les situations criminogènes. En d'autres termes, ceux-ci nous aident à comprendre quels sont les facteurs dans la vie des détenus qui sont le plus susceptibles d'avoir conduits ceux-ci à commettre les crimes qu'ils ont commis. Leur aide nous est également nécessaire au plan thérapeutique, notamment pour ce qui est de tenter de corriger certaines déficiences psychologiques.

Il est également vrai que le travail des psychologues à lui seul ne suffit pas. C'est là l'une des raisons pour lesquelles le ministre dont je relève, et son prédécesseur, à commencer par M. Kelleher lorsqu'il était Solliciteur général, ont tant mis l'accent sur la nécessité d'alphabétiser les détenus. C'est là la première étape vers une réintégration au marché du travail.

Il est effrayant de voir le nombre d'illettrés parmi les personnes qui franchissent la porte de nos institutions. Pour vous donner un simple chiffre qui me vient à l'esprit, environ 60 p. 100 des détenus qui sont admis dans les institutions fédérales ont une capacité de lire et d'écrire qui ne dépasse pas le niveau d'alphabétisation d'un élève de cinquième année. Nous avons continué de mettre fortement l'accent sur l'alphabétisation. Nous formons maintenant chaque année environ 1 000 détenus qui, étant partis d'un niveau d'alphabétisation équivalent à une cinquième année à leur arrivée à notre institution, possèdent maintenant un niveau d'alphabétisation équivalent à une huitième ou une dixième année.

C'est là un très grand succès. Pas seulement pour nous, mais également pour les détenus eux-mêmes. Nombre d'entre eux qui, au départ, croyaient ne jamais pouvoir faire une chose qui soit à la fois licite et bénéfique pour eux, sont maintenant persuadés du contraire.

Nous avons également initié un bon nombre de détenus qui avaient fait des progrès en alphabétisation à jouer un rôle d'instructeur bénévole auprès de leurs co-détenus. C'est là une réalisation très importante.



[Text]

We run a series of vocational training courses, training in the skills to which you referred, Senator Di Nino. On any given day, we will have approximately 1000 inmates out of our 12,000, involved in vocational training.

It is not quite as effective as it could be. Our minister has assured us that our industries component of the Correctional Service of Canada, including our farm and forest operations, has now become a special operating agency, which gives us a series of new opportunities. We are now looking at using those to integrate training skills and to improve existing skills among offenders which may be rusty. We are aiming at improving work opportunities upon release.

Personally, I have a lot of confidence that we will see over the next year or so a significant increase in the number of people who leave our institutions with marketable skills.

There are two things to be considered; marketable skills, and good work habits. We are trying to work from these two basic objectives.

One important thing to remember is that we have managed to make it clear we are not just in the business of producing better and more furniture. We are in the business of making sure that inmates are better prepared for a safe release. That can happen through participation in the production line, but the focus is on the inmates.

**Senator Di Nino:** Does this legislation give you the necessary tools and authority, not only to continue but to expand the services to inmates in those areas?

**Mr. Ingstrup:** That is exactly what the legislation does, and I am not trying to defend the policies, that is the minister's job. I am looking at it purely from an administrator's point of view. Will I be able to do more of the things which I believe will eventually bring a larger number of people back to society as law-abiding citizens? The answer is yes.

**Senator Hastings:** May I express my appreciation to members of the committee for their indulgence with respect to my questioning on the incident at the Saskatchewan penitentiary.

[Traduction]

Nous dispensons une série de cours de formation au travail, c'est-à-dire des programmes de formation dans vos domaines de prédilection, sénateur Di Nino. Chaque jour, environ 1 000 de nos 12 000 détenus s'adonnent à ce type d'activité.

Les résultats ne sont pas aussi importants qu'ils pourraient l'être. Notre ministre nous a assuré que l'exploitation des composantes industrielles des Services correctionnels du Canada, notamment nos exploitations agricoles et forestières, est maintenant prise en charge par un organisme spécial, ce qui nous ouvre des possibilités nouvelles nombreuses. Nous envisageons maintenant d'utiliser celles-ci pour initier les détenus aux habilités manuelles et offrir à ceux qui sont quelque peu rouillés la possibilité de perfectionner les leurs. Ce faisant, nous espérons améliorer les chances pour les détenus de trouver du travail lorsqu'ils recouvreront la liberté.

Personnellement, je suis très confiant que, au cours des douze prochains mois environ, nous assisterons à une augmentation significative du nombre de détenus qui quittent nos établissements avec un savoir-faire monnayable sur le marché du travail.

Nous devons distinguer deux choses: la possession d'un savoir-faire monnayable sur le marché du travail et la possession de bonnes habitudes de travail. Nous nous employons à développer les aptitudes des détenus dans l'une et l'autre de ces deux optiques.

Une chose qu'il est important de retenir, c'est que nous sommes parvenus à faire comprendre clairement que nous n'étions pas seulement dans le secteur industriel pour produire des meubles plus nombreux et de meilleure qualité. Nous nous employons également à faire en sorte que les détenus soient mieux préparés à une éventuelle libération afin que celle-ci ait lieu dans des conditions de sécurité. Cela peut passer par le travail dans une chaîne de production, mais nous sommes avant tout à l'écoute des besoins des détenus.

**Le sénateur Di Nino:** Est-ce que le projet de loi vous donne les outils et l'autorité nécessaires non seulement pour maintenir, mais également développer les services offerts aux détenus dans ces secteurs d'activité?

**M. Ingstrup:** C'est précisément ce que fait le projet de loi, et je ne suis pas en train de défendre les politiques dont il est l'aboutissement: c'est là le travail du ministre. Je ne le considère que d'un point de vue purement administratif. La question que je me pose est la suivante: Est-ce qu'il nous permettra de faire plus de choses qui, en temps et lieu, nous permettront de restituer à la société un grand nombre de citoyens respectueux des lois? Ma réponse est oui.

**Le sénateur Hastings:** J'aimerais exprimer aux autres membres du comité mes remerciements pour l'indulgence dont ils ont fait preuve en me permettant de poursuivre mon

[Text]

It is a situation which I felt had to be aired. I express that to you, Mr. Ingstrup, even though we disagree.

Let us talk about work release. It is not a new concept, it was here in the 1970s. I suppose we will recycle it again. It provides you with authority to release on a work release program of up to 60 days.

**Mr. Ingstrup:** Yes.

**Senator Hastings:** Do you see yourself delegating that authority?

**Mr. Ingstrup:** Yes. I suppose you mean, senator, the authority to initiate work release programs?

**Senator Hastings:** To grant the work release.

**Mr. Ingstrup:** Yes.

**Senator Hastings:** You would delegate your authority to a warden?

**Mr. Ingstrup:** That is usually where decisions are made.

**Senator Hastings:** What will be the criteria of work release? Is it not your policy, and I sort of think it is, that you start release—

**Mr. Ingstrup:** Senator Hastings, if I may clarify something, my colleague, Mr. Gibson is helping me. He points out that in clause 18(2), it is stated that the institutional head may authorize a work release. I do not have to delegate. However, I can explain to you that I do not intend to withdraw any kind of authority.

**Senator Hastings:** The granting release of up to 60 days work release is vested in the institution head?

**Mr. Ingstrup:** Yes.

**Senator Hastings:** Including Schedule I?

**Mr. Ingstrup:** There are no exceptions. One has to remember the legislation is aimed at increasing the protection of society. It is being said repeatedly that any consideration, any decision made under this bill, will have to be done in accordance with the protection of society as a paramount consideration. If a warden wants to go beyond 60 days of work release, which is basically that they go out of the institution, work in

[Traduction]

interrogation au sujet de l'incident du pénitencier de la Saskatchewan. C'est là une situation dont, m'a-t-il semblé, il fallait parler. Je vous remercie également, M. Ingstrup, même si nos opinions divergent.

J'aimerais que nous parlions maintenant des placements à l'extérieur. Le concept n'est pas nouveau puisqu'il a fait son apparition dans les années soixante-dix. Je présume qu'il va subir une transformation cette fois encore. Le projet de loi vous accorde le pouvoir d'autoriser l'élargissement de détenus pendant une période pouvant aller jusqu'à 60 jours dans le cadre de programmes de placement à l'extérieur.

**M. Ingstrup:** Exact.

**Le sénateur Hastings:** Est-ce que vous comptez déléguer cette autorité?

**M. Ingstrup:** Oui, si vous entendez par là la délégation du pouvoir de mettre sur pied des programmes de placement à l'extérieur.

**Le sénateur Hastings:** Je veux dire le pouvoir d'accorder le placement à l'extérieur.

**M. Ingstrup:** Oui.

**Le sénateur Hastings:** Délégueriez-vous ce pouvoir à un directeur d'établissement?

**M. Ingstrup:** C'est généralement à ce niveau-là que les décisions sont prises.

**Le sénateur Hastings:** Quels seraient les critères du placement extérieur? N'avez-vous pas pour politique, et j'ai l'impression que c'est le cas, de faire coïncider le placement—

**M. Ingstrup:** Sénateur Hastings, si vous me permettez d'apporter une précision, qui m'est signalée par M. Gibson, dont d'apprécie l'aide. M. Gibson me fait remarquer qu'il est dit au paragraphe 18 (2) que le directeur peut autoriser un placement à l'extérieur. Je n'ai donc pas à déléguer ce pouvoir. Toutefois, je puis vous assurer que je n'ai pas l'intention de me départir de quelque autorité que ce soit.

**Le sénateur Hastings:** Le directeur est investi du pouvoir d'accorder un placement à l'extérieur pour une période pouvant aller jusqu'à 60 jours?

**M. Ingstrup:** Oui.

**Le sénateur Hastings:** Y compris pour les détenus relevant de l'annexe I?

**M. Ingstrup:** Il y a deux exceptions. On doit se rappeler que le projet de loi vise à accroître la protection de la société. Il y est dit à plusieurs reprises que toute mesure et toute décision prise en vertu des dispositions de cette loi devra être prise en faisant passer la protection de la société au tout premier plan des préoccupations. Si un directeur d'établissement veut accorder un placement extérieur pour une période de plus de



[Text]

the community and come back again at night, then I have to be involved.

**Senator Hastings:** Have you any criteria as to when he will qualify for a work release? Is it the same qualification as ETA?

**Mr. Ingstrup:** No. If a person is eligible for unescorted temporary absences, he would also fall under the category to be considered for work release, if the work opportunities are there.

That means if you go back to the rules on escorted temporary absences and unescorted temporary absences, work release programs would not be available at maximum security institutions because these people cannot get unescorted temporary absences.

**Senator Hastings:** Do you have a cost analysis of the effect of this bill?

**Mr. Ingstrup:** Yes. It is of course with all the uncertainty that is always attached to that kind of estimate, but over the next six years we will have a very moderate increase in the prison population of 150 to 160 inmates. However, that is based on some assumptions we cannot test scientifically.

**Senator Hastings:** Do you have an immediate cost analysis for the immediate fiscal year? Are you going to be asking for further funds?

**Mr. Ingstrup:** I do not think so. I am being told that we may be considering that. We are talking about very minor adjustments.

One of the things seen again from an administrative point of view, is that this act will permit us over time to focus our resources on the most dangerous and difficult cases. We will have a vehicle that we have never had before—to get those who do not represent a major risk to society back slightly earlier than we get them back now. We can then focus our resources on the problem cases. From an administrative point of view, obviously that clearly increases both efficiency and effectiveness.

**Senator Hastings:** I turn, then, to parole. For escorted temporary absence under the new regime, there has not been any great change in qualification or time served? It is just about the same?

[Traduction]

60 jours, ce qui est fondamentalement une permission de s'absenter de l'institution pendant le jour pour aller travailler dans une communauté d'accueil, mais avec l'obligation de rentrer le soir à l'institution, il doit me consulter.

**Le sénateur Hastings:** Y a-t-il un critère sur lequel vous vous basiez pour décider à partir de quel moment un détenu est admissible à un placement extérieur? Est-ce le même que pour les absences temporaires sous surveillance?

**M. Ingstrup:** Non. Si un détenu est admissible à une absence temporaire sans surveillance, il est également admissible à un placement extérieur s'il y a réellement des possibilités de travail à l'extérieur.

En d'autres mots, si l'on se réfère au distinguo entre les permissions de sortir avec surveillance et les permissions de sortir sans surveillance, cela veut dire que les programmes de placement extérieur ne seraient pas envisageables dans les institutions à sécurité maximale étant donné que les détenus de ces institutions ne peuvent bénéficier de permissions de sortir sans surveillance.

**Le sénateur Hastings:** Est-ce que vous avez procédé à une analyse des coûts du projet de loi?

**M. Ingstrup:** Oui. Avec toute l'incertitude qui entoure généralement ce type d'estimations, nous prévoyons que, au cours des six prochaines années, la population carcérale connaîtra une modeste augmentation de quelque 150 à 160 détenus. Toutefois, ces prévisions sont basées sur des hypothèses que nous ne pouvons tester scientifiquement.

**Le sénateur Hastings:** Avez-vous des prévisions de coûts immédiates, pour le prochain exercice financier, par exemple? Serez-vous obligés de demander une allonge budgétaire?

**M. Ingstrup:** Je ne le crois pas. On me dit que nous devrons peut-être en venir là. Les ajustements que nous envisageons sont très mineurs.

D'un point de vue administratif, encore une fois, l'un des avantages du projet de loi est qu'il va nous permettre progressivement de mobiliser nos ressources sur les cas les plus dangereux et les plus difficiles. Nous aurons un mécanisme qui, comme jamais auparavant, nous permettra de rendre à la société un peu plus tôt les détenus qui ne représentent pas pour elle un risque majeur. Nous pourrions donc concentrer nos ressources sur les cas problèmes. D'un point de vue administratif, cela représente certainement une amélioration de l'efficacité et de l'efficacités du système.

**Le sénateur Hastings:** Si nous parlions maintenant des libérations conditionnelles. Pour les permissions de sortir avec surveillance, le nouveau régime n'apporte guère de changement quant aux critères d'admissibilité ou à la peine effectivement purgée. Est-ce à peu près la même chose pour les libérations conditionnelles?

[Text]

**Mr. Gibson:** In terms of the authority of the National Parole Board and its responsibilities in relation to escorted temporary absences, there would be no change. That is a matter on which the temporary absence review panel commented. The Solicitor General, when he appeared before the House committee, indicated that their comments in this area were something that he wished to examine. That work is currently going on.

**Senator Hastings:** Is there any great change in unescorted temporary absence?

**Mr. Gibson:** The authority there in relation to the National Parole Board is changed. The responsibility of the National Parole Board under the act would be specifically directed to those inmates. It would be particularly directed to those inmates convicted of violent offenses.

**Senator Hastings:** Could you try that again, please?

**Mr. Gibson:** The National Parole Board would carry specific responsibility for the granting of unescorted temporary absences to Schedule 1 offenders.

**Senator Di Nino:** Schedule 1 and 2; correct?

**Mr. Gibson:** I will have to seek advice on Schedule 2.

**Senator Di Nino:** Thank you.

**Senator Hastings:** With respect to day parole, I wonder if you could quickly tell me the day parole eligibility date for a six-year sentence now.

**Mr. Gibson:** Mr. Chairman, day parole eligibility for a six year sentence now is one year.

**Senator Hastings:** Under the new act?

**Mr. Gibson:** It would be six months in advance of full parole eligibility, which would mean after 18 months.

**Senator Hastings:** So you are adding six months.

**Mr. Gibson:** Six months longer ineligibility for day parole based on a six year sentence.

**Senator Hastings:** What would happen in that six months?

[Traduction]

**M. Gibson:** En ce qui concerne les pouvoirs de la Commission nationale des libérations conditionnelles et ses responsabilités en matière de permissions de sortir avec surveillance, il n'y aurait pas de changement. C'est là une question au sujet de laquelle le comité d'examen des permissions de sortir a fait des observations. Lors de son passage devant le comité de la Chambre, le Solliciteur général a indiqué qu'il souhaitait prendre connaissance des observations du comité dans ce domaine. Ce travail est actuellement en cours.

**Le sénateur Hastings:** Y a-t-il quelque changement important en ce qui concerne les permissions de sortir sans surveillance?

**M. Gibson:** Les pouvoirs de la Commission nationale des libérations conditionnelles à cet égard sont changés. Plus spécifiquement, la Commission exerce des pouvoirs accrus à l'égard de ce type de détenus. Ceux-ci concerneront plus particulièrement les détenus qui ont été condamnés pour des crimes violents.

**Le sénateur Hastings:** Pourriez-vous répéter ce que vous venez de dire?

**M. Gibson:** La Commission des libérations conditionnelles exercera des pouvoirs particuliers en ce qui concerne l'attribution de permissions de sortir sans surveillance à des délinquants relevant de l'Annexe 1.

**Le sénateur Di Nino:** Des délinquants relevant des annexes 1 et 2, non?

**M. Gibson:** Je dois prendre conseil avant de vous répondre en ce qui concerne l'Annexe 2.

**Le sénateur Di Nino:** Je vous remercie.

**Le sénateur Hastings:** En ce qui concerne la semi-liberté, je me demande si vous pourriez me dire rapidement après combien de temps de détention effective un délinquant condamné à une peine de six ans devient-il admissible aujourd'hui à une semi-liberté?

**M. Gibson:** Monsieur le président, un délinquant condamné à une peine de détention de six ans est aujourd'hui admissible à une semi-liberté après un an.

**Le sénateur Hastings:** Et sous le régime de la nouvelle loi?

**M. Gibson:** Six mois plus tôt que la date d'admissibilité à une libération conditionnelle totale, soit après dix-huit mois.

**Le sénateur Hastings:** Alors vous avez reporté cette date de six mois.

**M. Gibson:** Une période d'inadmissibilité à la semi-liberté prolongée de six mois pour un délinquant condamné à une peine de six ans de détention.

**Le sénateur Hastings:** Que se passerait-il pendant ces six mois?



[Text]

**Mr. Gibson:** We would hope that the inmate would be actively engaged in programming to deal with the criminogenic factors identified in his or her case.

**Senator Hastings:** If I have heard you correctly, Mr. Gibson, for escorted temporary absence, unescorted temporary absence, and day parole, there has been really significant change with respect to eligibility, except for the Schedule 1 inmates?

**Mr. Gibson:** I am sure that the inmate serving the six year term of which you speak would disagree with you.

**Senator Di Nino:** Very much so. Six months is a long time.

**Mr. Gibson:** Another way of looking at the change in first-day parole eligibility is to say that it has been lengthened by 50 per cent, from 12 months to 18 months.

**Senator Hastings:** I appreciate the inmate would say that, but I am thinking of protecting society. I do not see any great additional protection of society in six months.

**Mr. Gibson:** Every opportunity for effective programming within the institution and indeed within the community at a later stage, is directly related to the risk that an inmate will represent on return to the community, and that is part of the philosophy.

**Senator Hastings:** Are you saying the longer in custody, the lower the risk?

**Mr. Gibson:** No, Mr. Chairman. To Senator Hastings, that is not what I said.

**Senator Hastings:** I didn't think you said that.

**Mr. Gibson:** The greater exposure to programming.

**Senator Neiman:** Are you going to have additional programming over and above what you have now? What are you implying?

**Mr. Gibson:** The commissioner has indicated the importance that the Correctional Service of Canada places in a full range of programming to the inmate population designed to reduce the risk that they represent.

**Senator Neiman:** Are you satisfied that this programming, which is like intensive treatment just before release, is effective? Do you leave most of this so-called programming until the latter months just before release?

**Mr. Ingstrup:** I think that the answer may show that the problem is a little bit more complex. If I look at the fairly

[Traduction]

**M. Gibson:** Nous souhaiterions que le détenu prenne activement part à un programme thérapeutique visant à l'aider à identifier les facteurs criminogènes associés à son comportement.

**Le sénateur Hastings:** Si je vous ai bien compris, M. Gibson, pour les permissions de sortir sous surveillance, les permissions de sortir sans surveillance et les semi-libertés, le projet de loi présente un changement important quant à l'admissibilité, sauf pour les détenus relevant de l'Annexe 1.

**M. Gibson:** Je suis persuadé que les détenus qui purgent la peine de six mois dont nous venons de parler ne partageraient pas votre avis.

**Le sénateur Di Nino:** Pour sûr. Six mois, ce n'est pas rien.

**M. Gibson:** On peut voire le changement instauré dans le régime d'admissibilité à une libération conditionnelle d'une autre façon en disant que celui-ci a été allongé de 50 p. 100, pour être porté de 12 à 18 mois.

**Le sénateur Hastings:** Je ne doute pas que ce soit là ce que diraient les détenus, mais, ce qui me préoccupe, c'est la protection de la société et je ne vois pas en quoi ces six mois feraient une si grande différence à cet égard.

**M. Gibson:** La possibilité de mettre sur pied des programmes de réadaptation dans une institution et, par la suite, dans la localité d'insertion même, est essentiellement liée au risque que représente cette réinsertion pour la société et c'est là l'un des principes sur lesquels repose notre action.

**Le sénateur Hastings:** Allez-vous jusqu'à dire que plus la détention est longue et moins le risque est grand?

**M. Gibson:** Non. Sénateur Hastings, je n'ai pas dit cela.

**Le sénateur Hastings:** Je ne l'ai pas prétendu non plus.

**M. Gibson:** Plus le détenu a la possibilité de prendre part à des programmes de réadaptation.

**Le sénateur Neiman:** Comptez-vous ajouter des programmes à ceux que vous offrez déjà? Qu'est-ce que cela veut dire?

**M. Gibson:** Le Commissaire a parlé de l'importance que le Service correctionnel du Canada accordait à la possibilité d'offrir à la population carcérale une vaste gamme de programmes de réadaptation visant à réduire les risques que celle-ci représente pour la société.

**Le sénateur Di Nino:** Êtes-vous persuadés que ces programmes, qui revêtent l'aspect d'un traitement intensif peu de temps avant la remise en liberté, sont vraiment efficaces? N'attendez-vous pas jusqu'aux tout derniers mois précédant la libération pour offrir aux détenus ces soi-disant programmes?

**M. Ingstrup:** Je crois que ma réponse laissera entrevoir que le problème est un peu plus complexe. Si je prends

[Text]

large population of sex offenders we have, we have done a number of things. We have increased the variety of programs that are available, realizing that a sex offender is not just a sex offender. A paedophile is different from a rapist, who is different from other types of sex offenders, so different types of programs are necessary. We have greatly expanded the number of programs and the number of available spaces for offenders within the Correctional Service of Canada. Over the last three years, we have expanded the sex offender treatment program by 400 per cent.

The reason that we are not expanding quite as rapidly any more is not that we do not have the resources, we do. It is simply that we do not have the experts out there to do the treatment. I talked recently with Mr. Quinsey, a professor at Queen's University, and he gave me permission to say publicly what he told me. He said that at this point in time, he felt that the Correctional Service of Canada is at the cutting edge of sex offender treatment. If we cannot treat them, they cannot be treated in our country. That is reassuring, but we still do not have all the expertise that we would like, and we do not have all the spaces that we would like.

That has some consequences on the inmate population. At this point in time, we simply will not be able to have everybody ready by the time of parole eligibility. Some of them will be released later, simply because they did not go through programs prior to parole eligibility.

**Senator Neiman:** That is a prerequisite, is it?

**Mr. Ingstrup:** It is if the risk for an untreated offender cannot be managed safely in the community, then we will have to recommend against parole to the National Parole Board.

Your question of whether we wait until the last minute so to speak to do the treatment—

**Senator Neiman:** It is perhaps unfair.

**Mr. Ingstrup:** I guess it needs a bit of explanation. It is true that sometimes inmates get on those programs strangely late in their sentence. I have talked to some of our wardens

[Traduction]

l'exemple de la population de détenus qui ont été condamnés à des peines à la suite de délits sexuels, nous avons fait un certain nombre de choses. D'abord, conscients que les délinquants sexuels n'étaient pas tous identiques, nous avons accru la diversité des programmes qui leur étaient offerts. Un pédophile est différent d'un violeur, lequel est également différent d'un autre type de délinquant sexuel, d'où la nécessité de programmes de réadaptation différents. Nous avons accru largement non seulement le nombre de programmes offerts aux détenus, mais également le nombre de places disponibles au sein de ces programmes pour la population carcérale du Service correctionnel du Canada. Au cours des trois dernières années, la programmation des soins destinés aux délinquants sexuels a augmenté de 400 p. 100.

La raison pour laquelle le rythme d'expansion n'est plus tout à fait aussi rapide aujourd'hui n'est pas que nous n'aurions pas les ressources nécessaires, mais que nous n'avons tout simplement pas suffisamment d'experts capables d'assurer ces traitements sur le terrain. Je me suis entretenu récemment avec le professeur Quinsey, de l'université Queen's, et il m'a autorisé à répéter publiquement que, selon lui, le Service correctionnel du Canada avait actuellement atteint le sommet de la courbe évolutive de ses programmes de traitement des délinquants sexuels et que, si nous ne parvenions pas à traiter certains d'entre eux, c'est que nous avons atteint la limite des possibilités de traitement qui existent dans notre pays. Cela est encourageant, mais nous fait également mesurer l'ampleur de la pénurie non seulement d'experts, mais également de places dont nous aimerions pouvoir disposer.

Cela n'est pas sans avoir certaines effets sur la population carcérale. Au point où nous en sommes aujourd'hui, il nous sera tout simplement impossible de préparer tous les détenus à temps pour l'admissibilité à la libération conditionnelle. Certains d'entre eux seront libérés tardivement pour la seule raison qu'ils n'auront pas pu être admis aux programmes préparatoires à la libération conditionnelle.

**Le sénateur Neiman:** C'est là une condition préalable, n'est-ce pas?

**M. Ingstrup:** Oui, si le risque lié à la libération d'un détenu ne peut pas être géré efficacement au sein de la communauté d'accueil et, le cas échéant, nous recommandons à la Commission des libérations conditionnelles de rejeter la demande.

En ce qui concerne la question nous demandant si nous attendions à la dernière minute, pour ainsi dire, pour entreprendre les traitements—

**Le sénateur Neiman:** Cela est peut-être injuste.

**M. Ingstrup:** Je crois qu'elle a besoin d'être nuancée quelque peu. Il est un fait que, pour des raisons obscures, certains détenus ne sont admis à de tels programmes qu'après



*[Text]*

about that. They are saying that many of the offenders, particularly sex offenders, are ashamed of what they have done. In a very plain sort of human way, they are ashamed of admitting to what they have done. They deny it and they refuse to be part of programs. They deny they have problems. But as we get closer to the release date and the more we have talked to them, they start to realize that it is not a productive way to go about it, to deny and refuse. So they start to turn around and will often only start relatively late in their sentence with the programs.

If they would just all be willing to start programs from day one, I think we would need a smaller capacity all together in order to make sure that everybody were ready by parole eligibility date. But that is not the way human psychology works in that area.

In other areas, we are expanding significantly. Literacy training, we will expand that in terms of the level of education that we want, from grade 8 to grade 10. In all the other program areas, female offenders, sex offenders, mentally ill offenders, substance abuse offenders, we are expanding the number of programs. We want to be able to deliver as many inmates as possible well prepared for a safe release, so that the parole board can make as many positive decisions as possible. We have never asked the parole board to be more lenient. We are asking ourselves to be better able at preparing offenders. That will require more programs and we will do that.

**Senator Hastings:** Mr. Ingstrup, I commend you for your enthusiasm and for the work you have been doing, but let us face the fact that with the overcrowding of your institutions, you are being defeated by anything you are trying to do. The situation in Quebec, we have had press reports with respect to what is taking place there. In the Ontario region there are 475 inmates double-bunked. That is 20 per cent of the inmate population in Ontario. You can defeat on the one hand what you are trying to do with the other.

**The Chairman:** Do you wish to comment?

**Mr. Ingstrup:** Certainly. Senator Hastings, I cannot agree at all that what we are doing is being defeated by the circum-

*[Traduction]*

avoir purgé une bonne partie de leur sentence. J'ai discuté de cette question avec certains des directeurs de nos établissements et ils m'ont dit que plusieurs délinquants, surtout les délinquants sexuels, nourrissaient un sentiment de honte à l'égard de ce qu'ils avaient fait et, par un réflexe élémentaire de la psychologie humaine, refusaient longtemps d'admettre leur délit. Ainsi, tant qu'ils nient avoir commis un certain délit, ils refusent de prendre part aux programmes de réadaptation. Ils nient avoir un problème. Cependant, au fur et à mesure que la date d'admissibilité à la libération conditionnelle approche, ils se rendent de plus en plus compte que nous avions raison d'insister et que la négation et le refus ne sont pas une façon constructive d'envisager la situation. C'est alors qu'ils commencent à faire volte-face et que, souvent, ils se soumettent, relativement tardivement, à des programmes.

S'ils acceptaient tous d'entreprendre des programmes de réadaptation dès le premier jour de leur incarcération, je crois que, globalement, nous parviendrions avec moins de ressources à préparer tous les détenus à temps pour leur admissibilité à la libération conditionnelle. Mais ce n'est pas là la façon dont, dans notre domaine, la psychologie humaine oeuvre.

Dans d'autres secteurs, nos services connaissent un essor considérable. Dans le domaine de l'alphabétisation, nous renforcerons notre dispositif de façon à porter le niveau de scolarisation visé de la huitième à la dixième année. Dans tous les autres secteurs—délinquantes, délinquants sexuels, délinquants malades mentaux, délinquants toxicomanes—nous offrons des programmes de plus en plus nombreux. Nous voulons faire en sorte qu'un nombre aussi grand que possible de détenus reçoivent une préparation adéquate afin que la Commission des libérations conditionnelles puisse accorder au plus grand nombre possible d'entre eux une libération lorsqu'ils deviendront admissibles à en faire la demande. Nous n'avons jamais demandé à la Commission de se montrer plus accommodante. Nous nous efforçons seulement d'être de mieux en mieux en mesure de préparer les détenus à l'éventualité de leur libération conditionnelle. Nous aurons besoin d'un plus grand nombre de programmes et c'est ce que nous allons faire.

**Le sénateur Hastings:** M. Ingstrup, je vous félicite pour votre enthousiasme et pour le travail que vous avez accompli, mais il faut se rendre à l'évidence que la surpopulation des établissements carcéraux voue d'avance à l'échec tous vos efforts. C'est la situation au Québec et la presse nous renseigne sur ce qui se passe ici. Dans l'ensemble de l'Ontario, 475 détenus sont logés en cellules doubles. Cela représente 20 p. 100 de la population carcérale ontarienne. Vous pouvez donc défaire d'une main ce que vous faites de l'autre.

**Le président:** Souhaitez-vous dire quelque chose?

**M. Ingstrup:** Certainement. Sénateur Hastings, je ne partage nullement votre idée que les circonstances dans lesquelles

[Text]

stances under which we are doing it. I would like to live in the ideal world. We do not. There are other priorities, and even in corrections, have to accept that. What you are hearing from Quebec, I think you should check with us. We are not necessarily in agreement with what comes out in the newspapers about Quebec. What happens in Ontario is that a significantly larger number of inmates are not only participating in programs, not only pushing for more programs which we have never seen before, but also recidivism is lower than ever before.

If I look at the time before the parole board and CSE started to focus on programs and the situation today, then the fact of the matter is that we have 10 per cent more people out in the community, and that expanded group of inmates is committing between 25 and 30 per cent less crime than the smaller group committed before. I think this is more than just encouraging. This is something that is really worthwhile pursuing.

**The Chairman:** Thank you very much, gentlemen. I have undertaken to be out of the room before 11. Briefly, Senator Hastings, today for the first time members of the committee have heard that you propose some amendment.

**Senator Hastings:** I would like a brief meeting next week, if we could. As I understand, we are through with witnesses and we will proceed to clause by clause?

**The Chairman:** Yes, and consideration of anything else. In fairness to members of the committee, if you propose an amendment, can we have it, say, for tomorrow?

**Senator Hastings:** I will have it on Monday and we can consider it then.

**The Chairman:** We will consider it at the Monday meeting. Is that satisfactory?

Honourable senators, we will see you 2 o'clock on Monday.

The committee adjourned.

[Traduction]

nous travaillons détruisent le fruit même de notre effort. J'aimerais vivre dans un monde idéal, mais ce n'est pas le cas. Il existe des ordres de priorités et, même dans le monde carcéral, nous devons accepter cela. Vous entendez des échos de Québec, mais je crois que vous devriez en vérifier l'exactitude auprès de nous. Nous ne sommes pas nécessairement d'accord avec ce que les journaux disent au sujet du Québec. En ce qui concerne l'Ontario, nous constatons qu'un nombre appréciablement grand de détenus participent aux programmes de réadaptation et qu'ils en redemandent, chose que nous n'avions jamais vue auparavant; nous constatons également que le taux de récidivisme n'a jamais été aussi faible.

Si nous comparons ce qui se passait avant que la Commission des libérations conditionnelles et le SCC ne commencent à porter leur attention sur les programmes et ce qui se passe aujourd'hui, nous constatons qu'il y a 10 p. 100 de détenus de plus dans les communautés d'accueil et que des groupes de plus en plus nombreux de détenus commettent entre 25 et 30 p. 100 moins de crimes que des groupes plus réduits de délinquants ne le faisaient auparavant. Je crois que cela est plus qu'encourageant et que ces chiffres traduisent des progrès qu'il vaut la peine de poursuivre.

**Le président:** Messieurs, je vous remercie. Je me suis engagé à libérer cette pièce avant onze heures. Brièvement, sénateur Hastings, les membres du comité vous ont entendus dire aujourd'hui pour la première fois que vous vouliez proposer un amendement.

**Le sénateur Hastings:** J'aimerais que nous nous réunissions de nouveau brièvement la semaine prochaine si cela était possible. Si j'ai bien compris, nous en avons fini avec les témoignages et nous allons maintenant examiner le projet de loi article par article?

**Le président:** Oui, en même temps que les autres choses. Par courtoisie à l'égard des membres du comité, si vous proposez un amendement, pourriez-vous nous en faire connaître la teneur, disons d'ici demain?

**Le sénateur Hastings:** Il sera prêt lundi et nous pourrions l'examiner alors.

**Le président:** Nous l'examinerons à la réunion de lundi. Est-ce que cela vous convient?

Honorables sénateurs, nous reprendrons cette réunion lundi à 14 heures.

La séance est levée.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9

---

WITNESSES—TÉMOINS

*From the Department of the Solicitor General:*

Mr. Fred Gibson, Chairman, National Parole Board;

Mr. Ole Ingstrup, Commissioner, Correctional Service of  
Canada.

*Du ministère du Solliciteur général:*

M. Fred Gibson, président, Commission nationale des libé-  
rations conditionnelles;

M. Ole Ingstrup, commissaire, Service correctionnel du  
Canada.



Third Session  
Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la  
trente-quatrième législature, 1991-1992

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable NATHAN NURGITZ

---

*Président:*  
L'honorable NATHAN NURGITZ

---

Monday, June 15, 1992

Le lundi 15 juin 1992

Issue No. 25

Fascicule n° 25

**Second Proceedings on:**  
Bill C-81, An Act to provide for  
referendums on the Constitution of Canada

---

**Deuxième fascicule concernant:**  
Le projet de loi C-81, Loi concernant les  
référendums sur la Constitution du Canada

---

**Fifth Proceedings on:**  
Bill C-36, An Act respecting corrections and  
the conditional release and detention  
of offenders and to establish the  
office of Correctional Investigator

---

**Cinquième fascicule concernant:**  
Le Projet de loi C-36, Loi régissant le système  
correctionnel, la mise en liberté sous condition  
et le maintien en incarcération, et portant  
création du bureau de l'enquêteur correctionnel

---

**Third Proceedings on:**  
Bill C-67, An Act to suspend the  
operation of the Electoral Boundaries  
Readjustment Act

---

**Troisième fascicule concernant:**  
Le projet de loi C-67, Loi suspendant l'application  
de la Loi sur la révision des limites  
des circonscriptions électorales

---

*(Continued on next page)*

*(Suite à la page suivante)*



**Fifth Proceedings on:**

Bill S-8, An Act to regulate the manufacture and importation of motor vehicles and motor vehicle equipment to reduce the risk of death, injury and damage to property and the environment

---

**INCLUDING:**

Fifteenth Report of the Committee on  
Bill C-67  
Sixteenth Report of the Committee on  
Bill C-36

---

**WITNESSES:**

(see back cover)

**Cinquième fascicule concernant:**

Le projet de loi S-8, Loi régissant la fabrication et l'importation des véhicules et équipements automobiles en vue de limiter les risques de mort et de dommages corporels, matériels et environnementaux

---

**Y COMPRIS:**

Le Quinzième Rapport du Comité sur le  
projet de loi C-67  
Le Seizième Rapport du Comité sur le  
projet de Loi C-36

---

**TÉMOINS:**

(voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Nathan Nurgitz, *Chairman*

The Honourable Richard J. Stanbury, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	Hastings
Berntson	Keon
Bonnell	Lewis
DeWare	*Murray, P.C.
Di Nino	(or Lynch-Staunton)
Doyle	Neiman
*Frith (or Molgat)	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable Nathan Nurgitz

*Vice-président:* L'honorable Richard J. Stanbury

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Hastings
Berntson	Keon
Bonnell	Lewis
DeWare	*Murray, c.p.
Di Nino	(ou Lynch-Staunton)
Doyle	Neiman
*Frith (ou Molgat)	

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Keon substituted for that of the Honourable Senator Teed (June 15, 1992).

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Keon substitué à celui de l'honorable sénateur Teed (le 15 juin 1992).



**ORDERS OF REFERENCE**

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate*, Wednesday, June 10, 1992:

"The Senate resumed the Debate on the motion of the Honourable Senator Murray, P.C., seconded by the Honourable Senator Kelly, for the second reading of Bill C-81, An Act to provide for referendums on the Constitution of Canada.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Murray, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Kelly, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted."

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate*, Tuesday, June 2, 1992:

"Resuming the debate on the motion of the Honourable Senator Di Nino, seconded by the Honourable Senator Oliver, for the second reading of Bill C-36, An Act respecting corrections and the conditional release and detention of offenders and to establish the office of Correctional Investigator.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Di Nino moved, seconded by the Honourable Senator Doyle, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted."

**ORDRES DE RENVOI**

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 10 juin 1992:

«Le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Murray, c.p., appuyé par l'honorable sénateur Kelly, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-81, Loi concernant les référendums sur la Constitution du Canada.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Murray, c.p., propose, appuyé par l'honorable sénateur Kelly, que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 2 juin 1992:

«Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Di Nino, appuyée par l'honorable sénateur Oliver, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-36, Loi régissant le système correctionnel, la mise en liberté sous condition et le maintien en incarcération, et portant création du bureau de l'enquêteur correctionnel.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Di Nino propose, appuyé par l'honorable sénateur Doyle, que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate*, Thursday, May 14, 1992:

"Resuming the debate on the motion of the Honourable Senator Forrestall, seconded by the Honourable Senator Kelly, for the second reading of Bill C-67, An Act to suspend the operation of the Electoral Boundaries Readjustment Act.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Murray, P.C. moved, seconded by the Honourable Senator Lynch-Staunton that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted."

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate*, Thursday, May 7, 1992:

"The Honourable Senator Lynch-Staunton moved, seconded by the Honourable Senator Doyle:

That Bill S-8, An Act to regulate the manufacture and importation of motor vehicles and motor vehicle equipment to reduce the risk of death, injury and damage to property and the environment, which was referred to the Standing Committee on Transport and Communications, be withdrawn from the said Committee and referred to the Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted."

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 14 mai 1992:

«Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Forrestall, appuyée par l'honorable sénateur Kelly, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-67, Loi suspendant l'application de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Murray, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Lynch-Staunton, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 7 mai 1992:

«L'honorable sénateur Lynch-Staunton propose, appuyé par l'honorable sénateur Doyle:

Que le projet de loi S-8, Loi régissant la fabrication et l'importation des véhicules et équipements automobiles en vue de limiter les risques de mort et de dommages corporels, matériels et environnementaux, qui a été déféré au Comité sénatorial permanent des transports et des communications, soit retiré dudit Comité et déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Gordon Barnhart

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

MONDAY, JUNE 15, 1992

(29)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 2:08 p.m., in Room 256-S, Centre Block, the Chairman, the Honourable Senator Nathan Nurgitz, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Beaudoin, Berntson, DeWare, Doyle, Hastings, Neiman, Nurgitz and Stanbury. (8)

*Other Senator present:* The Honourable Senator Barootes.

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* Ms. Mollie Dunsmuir, Research Officer.

*From the Senate Office of the Law Clerk and Parliamentary Counsel:* Mr. Mark Audcent, Assistant Law Clerk and Parliamentary Counsel.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:*

Professor Peter Aucoin, Department of Political Science, Dalhousie University;

Professor Louis Massicotte, Department of Political Science, University of Montreal;

Mr. Jim Edwards, M.P., Parliamentary Secretary to the Government House Leader, House of Commons.

*From the Office of the Privy Council:*

Mrs. Margaret Bloodworth, Assistant Secretary to the Cabinet.

*From the Department of Transport:*

Mr. Chris Wilson, Director General, Road Safety and Vehicle Registration;

Mr. Malcolm McHattie, Chief, Advanced Engineering and Special Projects;

Ms. Micheline Desjardins Chase, Assistant Deputy Minister, Surface Group.

The Committee continued to consider Bill C-81, An Act to provide for referendums on the Constitution of Canada.

Professor Aucoin made a statement and answered questions.

Professor Massicotte made a statement and answered questions.

Mr. Edwards and Mrs. Bloodworth answered questions.

*It was agreed,—*That the Honourable Harvie Andre, Minister of State, Government House Leader, be invited to appear before the Committee.

## PROCÈS-VERBAL

LE LUNDI 15 JUIN 1992

(29)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 14 h 08 dans la salle 256-S, Édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Nathan Nurgitz (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Beaudoin, Berntson, DeWare, Doyle, Hastings, Neiman, Nurgitz et Stanbury (8).

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Barootes.

*Présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* M<sup>me</sup> Mollie Dunsmuir, attachée de recherche;

*Du Bureau du légiste et conseiller parlementaire du Sénat:* M. Mark Audcent, légiste adjoint et conseiller parlementaire.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:*

Professeur Peter Aucoin, Département de science politique, Université Dalhousie;

Professeur Louis Massicotte, Département de science politique, Université de Montréal;

M. Jim Edwards, député, secrétaire parlementaire du leader du gouvernement à la Chambre, Chambre des communes.

*Du Bureau du Conseil privé:*

M<sup>me</sup> Margaret Bloodworth, secrétaire adjointe au Cabinet.

*Du ministère des Transports:*

M. Chris Wilson, directeur général, Direction de la sécurité routière et de la réglementation automobile;

M. Malcolm McHattie, chef, Techniques avancées et projets spéciaux;

M<sup>me</sup> Micheline Desjardins Chase, sous-ministre adjointe, Groupe de surface.

Le Comité poursuit l'examen du projet de loi C-81, Loi concernant les référendums sur la Constitution du Canada.

Le professeur Aucoin fait une déclaration et répond aux questions.

Le professeur Massicotte fait une déclaration et répond aux questions.

M. Edwards et M<sup>me</sup> Bloodworth répondent aux questions.

*Il est convenu,—*Que l'honorable Harvie Andre, ministre d'État, leader du gouvernement à la Chambre, soit invité à comparaître devant le Comité.

The Committee continued to consider Bill C-36, An Act respecting corrections and the conditional release and detention of offenders and to establish the office of Correctional Investigator.

The Honourable Senator Hastings moved,—That Bill C-36 be amended by:

adding, immediately after line 17, on page 98, the following heading and clauses:

#### External Investigations

**181.1** (1) Where there is a hostage-taking, riot or death from an unnatural cause in a penitentiary, or an escape from a penitentiary, the Correctional Investigator shall appoint a person or persons to investigate and report on the matter.

(2) No person may be appointed under subsection (1) who is not at arm's length with the Correctional Investigator and the Commissioner.

**181.2.** Sections 7 to 13 of the *Inquiries Act* apply in respect of investigations carried on under section 181.1

(a) as if the references to "commissioner" in those sections were references to the person or persons appointed under section 181.1; and

(b) with such other modifications as the circumstances require.

**181.3** The Correctional Investigator shall provide to the Minister and the Commissioner a copy of the report received pursuant to section 181.1.

The Committee divided and the names being called, they were taken down as follows:

YEAS: The Honourable Senators Hastings, Neiman and Stanbury. (3)

NAYS: The Honourable Senators Bernston, DeWare, Doyle and Nurgitz. (4)

ABSTENTION: The Honourable Senator Beaudoin. (1)

The motion was therefore resolved in the negative.

*It was agreed*,—That Bill C-36 be reported to the Senate without amendment.

The Committee continued to consider Bill C-67, An Act to suspend the operation of the Electoral Boundaries Readjustment Act.

*It was agreed*,—That Bill C-67 be reported to the Senate without amendment.

The Committee continued to consider Bill S-8, An Act to regulate the manufacture and importation of motor vehicles and motor vehicle equipment to reduce the risk of death, injury and damage to property and the environment.

The witnesses answered questions.

Le Comité poursuit l'étude du projet de loi C-36, *Loi régissant le système correctionnel, la mise en liberté sous condition et le maintien en incarcération, et portant création du bureau de l'enquêteur correctionnel*.

L'honorable sénateur Hastings propose,—Qu'on modifie le projet de loi C-36 en:

ajoutant, tout de suite après la ligne 15, à la page 98, le titre et les articles suivants:

#### Enquêtes externes

**181.1** (1) En cas de prise d'otages, d'émeute ou de décès non naturel dans un pénitencier ou d'une évasion d'un pénitencier, l'enquêteur correctionnel charge une ou plusieurs personnes de faire enquête et rapport.

(2) Personne ne peut être nommé aux termes du paragraphe 1 qui ne soit pas indépendant de l'enquêteur correctionnel ou du commissaire.

**181.2** Les articles 7 à 13 de la *Loi sur les enquêtes* s'appliquent aux enquêtes menées aux termes de l'article 181.1

a) comme si le terme «commissaire» dans ces articles valait pour la ou les personnes nommées aux termes de l'article 181.1;

b) avec toutes autres modifications que les circonstances peuvent exiger.

**181.3** L'enquêteur correctionnel fait tenir au ministre et au commissaire un exemplaire du rapport qu'il reçoit aux termes de l'article 181.1.

La motion, mise aux voix, est rejetée à la majorité des voix:

POUR: Les honorables sénateurs Hastings, Neiman et Stanbury (3).

CONTRE: Les honorables sénateurs Bernston, DeWare, Doyle et Nurgitz (4).

ABSTENTION: L'honorable sénateur Beaudoin (1).

*Il est convenu*,—Que le Comité fasse rapport du projet de loi C-36 sans amendement.

Le Comité poursuit l'étude du projet de loi C-67, *Loi suspendant l'application de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*.

*Il est convenu*,—Que le Comité fasse rapport du projet de loi C-67 sans amendement.

Le Comité poursuit l'étude du projet de loi S-8, *Loi régissant la fabrication et l'importation des véhicules et équipements automobiles en vue de limiter les risques de mort et de dommages corporels, matériels et environnementaux*.

Les témoins répondent aux questions.



The Honourable Senator Neiman moved,—That Bill S-8 be amended as follows:

1. That the English version of clause 2 be amended by striking out lines 20 to 22 on page 1.
2. That Clause 12 be amended by adding, immediately after line 3 on page 11, the following:  
“(5) A technical standards document is not, prior to its incorporation by reference into a regulation, a statutory instrument for the purposes of the *Statutory Instruments Act*.”
3. That clause 13 be amended by striking out line 15 on page 11 and substituting the following:  
“not a regulation for the purposes”
4. That Schedule I be amended by striking out items 2 and 3 on page 17 and substituting the following:  
“2. Equipment for use in the restraint of children and disabled persons”.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

*It was agreed*,—That Bill S-8 be reported to the Senate with four amendments.

At 5:35 p.m., the Committee adjourned until Wednesday, June 17, 1992 at 4:30 p.m.

ATTEST:

L'honorable sénateur Neiman propose,—Qu'on modifie le projet de loi S-8 comme suit:

1. Qu'on modifie l'article 2 en supprimant les lignes 16 et 17 à la page 1.
2. Qu'on modifie l'article 12 en ajoutant, tout de suite après la ligne 3, à la page 11, ce qui suit:  
«(5) Les documents de normes techniques ne sont pas, avant leur incorporation par référence dans un règlement, des textes réglementaires au sens de la *Loi sur les textes réglementaires*.»
3. Qu'on modifie l'article 13 en supprimant la ligne 15, à la page 17, et en la remplaçant par ce qui suit:  
«(1) n'est pas un règlement au sens».
4. Qu'on modifie l'Annexe 1 en supprimant les articles 2 et 3, à la page 17, et en les remplaçant par ce qui suit:  
«2. Ensembles de retenue pour enfants et personnes atteintes d'une incapacité.»

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Il est convenu*,—Que le Comité fasse rapport du projet de loi S-8 avec quatre amendements.

À 17 h 35, le Comité ajourne ses travaux jusqu'au mercredi 17 juin 1992 à 16 h 30.

ATTESTÉ:

*Le greffier suppléant du Comité*

Serge Pelletier

*Acting Clerk of the Committee*

## REPORTS OF THE COMMITTEE

MONDAY, June 15, 1992

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

## FIFTEENTH REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill C-67, An Act to suspend the operation of the Electoral Boundaries Readjustment Act, has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, May 14, 1992, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

MONDAY, June 15, 1992

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

## SIXTEENTH REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill C-36, An Act respecting corrections and the conditional release and detention of offenders and to establish the office of Correctional Investigator, has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, June 2, 1992, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

## RAPPORTS DU COMITÉ

Le LUNDI 15 Juin 1992

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

## QUINZIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-67, Loi suspendant l'application de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 14 mai 1992, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

Le LUNDI 15 juin 1992

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

## SEIZIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-36, Loi régissant le système correctionnel, la mise en liberté sous condition et le maintien en incarcération, et portant création du bureau de l'enquêteur correctionnel, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 2 juin 1992, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

*Le président*

NATHAN NURGITZ

*Chairman*



## EVIDENCE

Ottawa, Monday, June 15, 1992

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-81, to provide for referendums on the Constitution of Canada; Bill C-36, respecting corrections and the conditional release and detention of offenders and to establish the office of Correctional Investigator; and the subject matter of Bill S-8, to regulate the manufacture and importation of motor vehicles and motor vehicle equipment to reduce the risk of death, injury and damage to property and the environment, met this day at 2:00 p.m. to give consideration to the bills.

**Senator Nathan Nurgitz** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, I see a quorum. Our first witness on Bill C-81 is Mr. Peter Aucoin from the Department of Political Science, Dalhousie University. Welcome, Professor Aucoin. I understand you have an opening statement?

**Mr. Peter Aucoin, Professor, Department of Political Science, Dalhousie University:** I have a brief one.

I welcome this opportunity to discuss Bill C-81, in particular, the extent to which the provisions of this bill do or do not promote the value of fairness in the conduct of a referendum or, a plebiscite on the Constitution of Canada.

Fairness is a primary value in the Canadian political process. In the context of elections, fairness is the value that informs law which give meaningful expression to the equal rights and freedoms of Canadians as voters, as candidates and participants in our electoral democracy.

Fairness is an essential criterion of what the Canadian Charter of Rights and Freedoms refers to as a "free and democratic society". Without electoral laws grounded in fairness, we might have a free society, but we would have a diminished democratic society.

The promotion of fairness as the means by which rights and freedoms are made meaningful—more than a mere formality of law—is not contrary to the spirit or the letter of the Charter. Rather, the Charter assumes that laws are required to promote fundamental values such as fairness.

In the Canadian tradition of electoral democracy, several practical legislative measures have been adopted over time to promote fairness as a means to ensure equality. We no longer allow those with property in more than one constituency to

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le lundi 15 juin 1992

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, à qui a été confiée l'étude du projet de loi C-81, concernant les référendums sur la Constitution du Canada, le projet de loi C-36, régissant le système correctionnel, la mise en liberté provisoire et l'incarcération et portant création du bureau de l'enquêteur correctionnel, et le projet de loi S-8, régissant la fabrication et l'importation des véhicules et équipements automobiles en vue de limiter les risques de mort et de dommages corporels, matériels et environnementaux, se réunit aujourd'hui à 2 h pour étudier ces projets de lois.

**Le sénateur Nathan Nurgitz** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous avons quorum. Pour le projet de loi C-81, notre premier témoin est M. Peter Aucoin du département des sciences politiques de l'Université Dalhousie. Il nous fait plaisir de vous recevoir, professeur Aucoin. Vous avez une déclaration préliminaire à faire?

**M. Peter Aucoin, professeur, département des sciences politiques de l'Université Dalhousie:** Une brève déclaration.

Je suis heureux d'avoir l'occasion de discuter du projet de loi C-81 et en particulier, de la façon dont les dispositions de ce projet de loi contribueront ou non à promouvoir la justice dans la conduite d'un référendum ou d'une consultation sur la Constitution du Canada.

La justice est une des valeurs fondamentales du processus politique canadien. Dans le contexte des élections, la justice est la valeur qui sous-tend la loi, et qui donne toute sa signification à l'expression des droits et des libertés des Canadiens en leur qualité d'électeurs, de candidats et de participants à la démocratie.

La justice est une condition essentielle de ce que la Charte canadienne des droits et libertés appelle «une société libre et démocratique». Sans lois électorales fondées sur la justice, nous pourrions avoir une société libre, mais nous aurions une société moins démocratique.

La promotion de la justice est le moyen par lequel nous donnons toute leur signification aux droits et libertés, qui sont bien plus qu'une simple formalité de la loi. Ce n'est pas contraire à l'esprit ou à la lettre de la Charte. La Charte présume plutôt que les lois sont nécessaires pour promouvoir les valeurs fondamentales comme la justice.

Dans la tradition canadienne de démocratie électorale, de nombreuses mesures législatives ont été adoptées au fil du temps pour promouvoir la justice comme un moyen d'assurer l'égalité. Nous ne laissons plus ceux qui possèdent des pro-

*[Text]*

have more than one vote. We have put an end to laws that placed restrictions on the right to vote based on property, sex and race. We have developed a voter registration system that allows voters to be registered after an election is called, in some cases up to election day. We have a registration system that places the onus on the state to register voters. We have progressively adopted measures to increase access to voting by allowing voting on more than one day, having polling stations established on the basis of the convenience of voters and, for some, by using different kinds of ballots. Our Constitution requires that the number of seats in the House of Commons assigned to provinces, be proportionate to their populations, and we have adopted a law that provides not only for drawing electoral boundaries within provinces on a non-partisan basis, but also requires and a reasonable equality in populations contained in constituencies within a province.

Our laws governing candidacy provide for reasonably easy access to the ballot. With the advent of radio, a fairness doctrine was established to allocate broadcasting time for election purposes. More recently, we have adopted measures such as spending limits on candidates and parties and other election participants, election expenses reimbursement for candidates and parties, and tax credits for political contributions, all in order to ensure equality and promote fairness.

In all of these ways, we have sought to enhance the democratic character of our electoral democracy. In so doing, we have explicitly rejected the idea that elections are akin to the marketplace. Our laws prohibit a voter from selling his or her vote. In some cases, these objectives have required that certain rights and freedoms be limited in order to promote fairness.

One dimension of fairness concerns the need to secure a reasonable equality among voters by limiting the influence of money in the electoral process. Unlike the marketplace, the equality of citizens is paramount. Fairness demands laws that promote this equality since citizens do not possess financial resources on a reasonably equal basis. Laws promoting this fundamental objective began with broadcasting law and later encompassed spending limits, reimbursements and tax credits. Laws requiring the disclosure of political contributions also serve this purpose.

In the case of a plebiscite, the electoral laws promoting fairness cannot be identical, for the political process is different. There are no candidates, no parties. There are, however, sides to a plebiscite vote; those in favour and those against what is

*[Traduction]*

priétés dans plus d'une circonscription voter à plus d'un endroit. Nous avons révoqué les lois qui limitaient le droit de vote en fonction de la propriété, du sexe et de la race. Nous avons mis au point un système d'inscription des électeurs qui leur permet de s'enregistrer après l'appel aux élections, dans certains cas jusqu'au jour même des élections. Nous avons un système d'inscription qui donne à l'État la responsabilité d'inscrire les électeurs. Nous avons progressivement adopté des mesures qui élargissent l'accès au vote en permettant que le scrutin se fasse sur plus d'une journée, en établissant des bureaux de scrutin selon leur commodité pour les électeurs et, pour certains, en utilisant différents bulletins de vote. Notre Constitution exige que le nombre de sièges alloué aux provinces à la Chambre des communes soit proportionnel à leur population, et nous avons adopté une loi qui régit l'établissement des limites des circonscriptions électorales à l'intérieur des provinces sans considération partisane, mais qui exige aussi une certaine égalité dans la population des circonscriptions à l'intérieur d'une province.

Nos lois régissant la mise en candidature prévoient un accès raisonnable au scrutin. Avec l'arrivée de la radio, un principe de justice a été établi pour la répartition du temps d'antenne à des fins électorales. Plus récemment, nous avons adopté des mesures comme l'imposition d'une limite aux dépenses des candidats, des partis et d'autres participants à l'élection, le remboursement des dépenses électorales des candidats et des partis, et des crédits d'impôt pour les contributions politiques, de façon à assurer l'égalité et la justice.

En prenant tous ces moyens, nous avons cherché à accroître le caractère démocratique de notre processus électoral. Ce faisant, nous avons rejeté ouvertement l'idée que les règles électorales s'apparentent aux règles du marché. Nos lois interdisent à un électeur de vendre son vote. Dans certains cas, il a fallu limiter certains droits et libertés pour garantir ces objectifs de justice.

Un aspect de ce principe de justice est la nécessité de garantir une certaine égalité entre les électeurs en limitant l'influence de l'argent dans le processus électoral. Contrairement aux règles du marché, l'égalité des citoyens est ici essentielle. Au nom de la justice, les lois doivent protéger cette égalité puisqu'il n'existe pas d'égalité dans les ressources financières des citoyens. Les lois qui proposent cet objectif fondamental ont ouvert la voie avec la loi sur la radiodiffusion, pour passer ensuite à la limite des dépenses électorales, aux remboursements et aux crédits d'impôt. Les lois qui exigent la divulgation du montant des contributions aux partis politiques suivent aussi cette voie.

Dans le cas d'un référendum, les lois qui favorisent la justice ne peuvent pas être identiques, puisque le processus politique est différent. Il n'y a pas de candidats, pas de partis. On peut cependant choisir son camp au moment d'un vote réfé-



*[Text]*

proposed. Just as in elections it is critical that the process be—and be seen to be—fair to both sides, including those who vote for each side. The public perception of the legitimacy of this instrument of public participation and consultation will be undermined to the degree that the law governing the conduct of a plebiscite is not seen as promoting fairness.

Bill C-81 does not achieve the degree of fairness required. Because it allows more than one registered committee for each side, the spending limits proposed cannot possibly be effective in promoting fairness. Whether orchestrated or not, it is likely that one or both sides will witness a proliferation of registered committees. This is totally unlike an election since, in a plebiscite, voters only have two choices. There is nothing to prevent one side drowning out the other, or to ensure that individual voters have a reasonably equal chance of enhancing the outcome of the vote. The need to administer this regime is probably a waste of money.

An alternative, and one that I would propose to you for your consideration, is to limit contributions to registered committees, assuming that there cannot be an umbrella “yes” and an umbrella “no” committee—limiting those contributions by source and amount. It is necessary to limit contributions to individuals in order to ensure that groups are not formed simply to augment contributions to either side, thereby undermining the purpose of contribution limits. This means groups such as political parties, corporations, unions, or others could not contribute to one side or the other.

What the limit on amounts should be is a separate question. I suggest \$1,000 as a reasonable limit, given what we know about what individuals already contribute to the political process.

**Senator Stanbury:** Your brief statement is extremely helpful because it is one of the burning questions in connection with Bill C-81. It is one that has had a fair amount of currency in the House of Commons and in the early part of our discussion, in the Senate. We must try to develop a reasonable alternative, and the one you have suggested may help considerably.

Perhaps we could spend a bit of time on the alternative you suggested. You suggest contributions only be accepted from individuals, that there be no contributions accepted from corporations or unions or third party groups and single-interest groups who are organized. That would exclude a lot of the people who give in the normal election contribution regime. Your further suggest they be limited to \$1,000 each. You said

*[Traduction]*

rendaire, entre le camp de ceux qui sont pour la proposition et celui de ceux qui s’y opposent. Comme dans le cas d’une élection, il est essentiel que le processus soit, et semble être, impartial pour les deux camps, y compris pour ceux qui votent pour l’un ou l’autre camp. Aux yeux du public, la légitimité de cet instrument de participation et de consultation publique sera minée dans la mesure où la loi régissant la tenue d’un référendum n’est pas perçue comme favorisant la justice.

Le projet de loi C-81 n’offre pas le degré de justice nécessaire. Puisqu’il permet l’inscription de plus d’un comité pour chaque camp, les limites imposées aux dépenses ne peuvent pas favoriser efficacement la justice. Que ce soit intentionnel ou non, il est évident qu’on verra la prolifération de comités enregistrés dans l’un ou les deux camps. Cette situation est complètement différente d’une élection puisque, dans un référendum, les votants n’ont que deux options. Rien n’empêche un des camps de submerger l’autre et rien ne garantit que les votants ont une chance à peu près égale d’influer sur le résultat de la consultation. L’administration d’un tel régime est sans doute un gaspillage d’argent.

Une autre solution, que je vous propose d’étudier, est de limiter les contributions aux comités enregistrés, si on présume qu’il n’y aura pas de comité de coordination du «oui» et du «non», en limitant ces contributions selon la source et le montant. Il est nécessaire de limiter la contribution des individus pour s’assurer que les groupes ne sont pas simplement formés pour augmenter les contributions à un camp ou à l’autre, ce qui serait contraire à l’objectif de la limite des contributions. Cela signifie que les groupes comme les partis politiques, les sociétés, les syndicats et autres ne pourraient pas contribuer à un camp ou à l’autre.

La question de la limite du montant des contributions devrait être étudiée séparément. Je pense qu’il serait raisonnable d’imposer une limite de mille dollars, étant donné ce que nous savons du montant que les individus contribuent déjà au financement des partis politiques.

**Le sénateur Stanbury:** Votre bref témoignage nous est très utile parce que c’est un des sujets brûlants à l’égard du projet de loi C-81. C’est un sujet dont il a été question à la Chambre des communes et dans les débuts de nos discussions, au Sénat. Nous devons tenter de mettre au point une solution de rechange et celle que vous proposez pourrait nous être très utile.

Nous pourrions peut-être prendre un peu de temps pour discuter de votre proposition. Vous pensez qu’on ne devrait accepter que les contributions des individus et non celles des groupes ou des syndicats ou autres et des groupes d’intérêt organisés. Cela excluerait beaucoup de gens qui contribuent au régime habituel des élections. Vous proposez aussi que cette contribution soit limitée à mille dollars. Vous avez men-

[Text]

that suggestion was based on our experience in election giving. Would you elucidate on that a little?

**Mr. Aucoin:** The amount that Canadians give—if I can find it here in the report of the Royal Commission on Electoral Reform—indicates that something like 98 per cent of individuals contribute less than \$1,000. Therefore \$1,000, in the context of the Canadian electoral process, is considered a significant contribution.

**The Chairman:** That statistic is that 98 per cent of contributions are under \$1,000?

**Mr. Aucoin:** From individuals. That is all information on the public record. I could find you the exact reference.

**Senator Stanbury:** That is all right. That is a statistic I have heard before. But you would not want to discourage individuals from making larger contributions than they now do to the political process, would you?

**Mr. Aucoin:** It is not so much a question of discouraging people from giving, but rather having a limit Canadians would consider to be a reasonable one for the purposes of contributing towards one or the other side in a referendum.

The reason I am suggesting that contribution limits be used is that the spending limit proposed with the possibility that there be more referendum committees means, in effect, they are not spending limits at all. The groups can proliferate. There would be nothing against that. It is totally unlike the system we have for limits on candidates and parties in federal elections. Candidates and parties cannot, on their own, proliferate. You cannot be more than one person, and political parties cannot set them up as different political parties in order to secure more votes and then go to the Chief Electoral Officer after the election and say, "Please count all votes for the following parties for our candidates."

We have not used contribution limits recently in Canada with regard to either source or amounts, partly because the major issue related to contribution limits is the question of the integrity of the political process and reducing undue influence in the process. The Royal Commission on Electoral Reform decided—except in the case of foreign sources—not to recommend any limits on contribution by source or size. It did so because it felt that the combination of spending limits, which thereby reduced the need for money and public disclosure, reduced the possibilities of undue influence.

There also have not been, in the Canadian context, the kinds of problems which have been seen with regard to the vast

[Traduction]

tionné que cette suggestion était fondée sur votre expérience dans le financement électoral. Pourriez-vous nous expliquer cela un peu?

**M. Aucoin:** Le montant que les Canadiens versent. . . si je peux le trouver dans le rapports de la Commission royale sur la réforme électorale. . . , on indique qu'environ 98 p. 100 des personnes font une contribution de moins de mille dollars. Ainsi, dans le contexte du processus électoral canadien, mille dollars est considérée comme une contribution importante.

**Le président:** Vos statistiques disent que 98 p. 100 des contributions atteignent moins de mille dollars?

**M. Aucoin:** Des contributions individuelles. Ce sont des renseignements du domaine public. Je pourrais vous trouver la source exacte.

**Le sénateur Stanbury:** C'est très bien. Ce sont des chiffres que j'ai déjà entendu. Mais vous ne voudriez pas décourager les gens de faire des contributions plus importantes qu'ils le font maintenant aux partis politiques, n'est-ce pas?

**M. Aucoin:** Ce n'est pas une question de décourager les gens de donner, mais plutôt d'imposer une limite que les Canadiens considéreraient comme raisonnable aux contributions à l'un ou l'autre camp au moment d'un référendum.

La raison pour laquelle je propose une limite aux contributions est que la limite proposée des dépenses et la possibilité qu'il y ait plusieurs comités référendaires signifient que dans les faits, ces limites aux dépenses n'existent pas. Les groupes peuvent proliférer. Rien ne les en empêche. C'est complètement à l'opposé du système que nous avons mis sur pied pour imposer des limites aux candidats et aux partis politiques au moment des élections fédérales. Les candidats et les partis ne peuvent pas proliférer d'eux-mêmes. Vous ne pouvez pas être plus d'une personne et les partis politiques ne peuvent pas créer plus de partis pour obtenir plus de votes et ensuite se présenter devant le Directeur général des élections et dire: «Veuillez compter tous les votes des partis suivants pour nos candidats».

Au Canada, nous n'avons pas limité récemment les contributions pour ce qui est de la source et du montant, en partie parce que la principale question liée à la limite des contributions est celle de l'intégrité du processus politique et de la réduction des abus d'influence dans ce processus. La Commission royale sur la réforme électorale a décidé, sauf dans le cas des sources étrangères, de ne pas recommander de limites sur la source ou le montant des contributions. Elle a pris cette décision parce qu'elle pensait que les limites imposées aux dépenses, qui réduisent les besoins d'argent et de divulgation au public, réduisaient aussi la possibilité d'influencer indûment le processus.

Au Canada, il y a eu différents types de problèmes soulevés par les énormes dépenses faites par les gens riches ou les



*[Text]*

expenditures by either the wealthy or corporations, as is the case in other jurisdictions. The royal commission was also concerned that in the context of the political process, particularly with respect to parties, if one looks around the world at where scandals have occurred, they have more often occurred in abuses of source of supply and political money when contribution limits have been too low. Parties, in particular, need money and contribution limits that are too low will invite evasion of the law.

However, in the case of plebiscites, if there cannot be effective spending limits and one still wishes to pursue fairness, the only reasonable alternative is to reduce the amount that can come from various sources. That will not necessarily mean the two sides will have an equal amount of resources with which to present their case, but at least it will reduce the possibility of certain sources having a significant role in the political process in attempting to convince voters to vote one way or the other.

Another reason why I suggest it is necessary to restrict contribution limits to individuals is that while we have had the tradition in Canada of corporations and unions giving money to political parties and we have considered that legitimate, in the context of a referendum I could not foresee the way in which one could stop other groups from proliferating in order to make contributions. I do not think you could have a law so Draconian that you could not give money as a group, be it a corporation, a union or an interest group, unless you were established at a certain point in time long in advance of the plebiscite. Therefore, the only way around that is to have a law that restricts it to individuals.

**Senator Stanbury:** The point that you made initially was the perception of fairness. If you do not have the perception of fairness, you do not have a result that gives you any real success in the plebiscite.

**Mr. Aucoin:** Exactly. And in the Canadian case, because we have had an electoral regime that has had the various elements of fairness built into it, there is a public expectation that the political process has to be fair and seen to be fair. In the context of Quebec, in their experience with referenda legislation they have been able to effectively impose a regime of fairness on that process because of their willingness to use the "yes" and "no" umbrella committee structure. So the expectations are there. Particularly since this is a matter dealing with constitutional changes as opposed to simply policy changes, it is especially important that there be this perception of fairness.

**Senator Stanbury:** You linked the question of the fairness of contributions to the problem of limiting expenditure. In Bill

*[Traduction]*

entreprises, comme c'est le cas dans les autres niveaux de gouvernement. La commission royale s'est également dite préoccupée que dans le contexte politique, particulièrement en ce qui concerne les partis, si on examine les scandales qui se sont produits un peu partout dans le monde, on se rend compte que ceux-ci ont, dans la plupart des cas, eu pour origine l'utilisation abusive des sources de financement des partis politiques lorsque le montant maximum fixé pour les contributions était trop bas. Les partis ont tout particulièrement besoin d'argent et lorsque le montant maximum des contributions est trop bas, cela les incite à contourner la loi.

Cependant, dans le cas des plébiscites, s'il ne peut y avoir un montant réaliste fixé pour les dépenses et qu'on se préoccupe de la notion d'équité, la seule solution acceptable est de réduire le montant qui peut être reçu des différentes sources. Cela ne veut pas nécessairement dire que les deux côtés recevront un montant égal pour défendre leur cause, mais cela réduira la possibilité que certaines sources jouent un rôle démesuré dans le processus politique en essayant de convaincre les électeurs de voter dans un sens ou dans l'autre.

Une autre raison pour laquelle je suggère de restreindre le montant maximum des contributions des individus seulement c'est que, traditionnellement au Canada, les entreprises et les syndicats donnent de l'argent aux partis politiques et que nous jugeons cela acceptable; dans le contexte d'un référendum, je ne vois pas comment il serait possible d'empêcher les autres groupes de se multiplier pour faire des contributions. Je ne crois pas qu'il soit possible d'avoir une loi à ce point draconienne qu'il serait impossible de donner de l'argent en tant que groupe, qu'il s'agisse d'une entreprise, d'un syndicat ou d'un groupe d'intérêt, à moins que ce groupe n'ait été créé bien avant la date du plébiscite. De ce fait, la seule façon de contourner cette difficulté, est d'avoir une loi qui limite les contributions des individus.

**Le sénateur Stanbury:** Le point que vous avez soulevé au début portait sur la notion d'équité. Si la notion d'équité n'est pas perceptible, ce n'est pas très réussi comme plébiscite.

**M. Aucoin:** Exactement. Au Canada, parce que différents éléments de l'équité sont incorporés à notre système électoral, le public s'attend à ce que le processus politique soit juste et perçu comme tel. Au Québec, où l'on a de l'expérience dans le domaine de la consultation populaire, il a été possible d'imposer un système équitable au processus parce que tous étaient prêts à utiliser la structure des comités de coordination du «oui» et du «non». Les attentes sont là. Parce qu'il s'agit de traiter de changements constitutionnels et non simplement de changements politiques, il est très important que la notion d'équité soit perçue.

**Le sénateur Stanbury:** Vous avez lié la question d'équité des contributions à la difficulté de fixer un montant maximum

[Text]

C-81 the definition of referendum expenses starts on page 2 in clause 2 (1). It has been interpreted as not being strong enough to include things like cost of polling and a lot of general expenses that political bodies normally enter into which are important to the process and yet are expenses which do not seem to be included in the definition in clause 2 (1). Do you have any comment on that?

**Mr. Aucoin:** I have just one comment. I notice that the third paragraph on that page says, "for the purpose of supporting or opposing, directly and during a referendum period". While I cannot pretend to be an expert on these definitions, I was struck by the absence of the term "indirectly" in that definition, which was a recommendation of the Royal Commission on Electoral Reform. I am wondering to what extent that would enable expenditures that would not specifically promote or oppose a particular side in the referendum, but would indirectly make the message very clear.

Let me give you an example. In the 1988 election on the free trade issue the vast majority of the money spent did not explicitly endorse or oppose a political party. Under the election law, those particular provisions of which were struck down by Judge Medhurst in the National Citizens case, they would still have been permitted. The only advertising that would not have been permitted by third parties under that provision, would have been anything that would have directly promoted or opposed the candidate or a party.

In this case one could see major advertising on the virtues of Canadian unity, the virtues of Quebec separatism, and one would not necessarily be able to say that this is directly promoting either side in the referendum. Considerable amounts of money could be spent, the implications of which would be clear but without any of the advertising itself ever explicitly making the point.

Your other point about that definition not necessarily encompassing things such as polling strikes me again, to the degree that it does not do that, as being deficient. Polling constitutes a major expense of the activities in which political organizations engage and ought to be encompassed as such.

**Senator Stanbury:** I am thinking also of research costs and all of the background expenses normally involved. I think those matters are included in the definitions in the Electoral Expenses Act.

**Mr. Aucoin:** Polling is not now included as an election expense, nor is research. The Royal Commission on Electoral Reform recommended that they be so and, in the case of polit-

[Traduction]

de dépenses. Dans le projet de loi C-81, la définition des dépenses référendaires commence à l'article 2 (1) de la page 2. Selon l'interprétation qui en a été donnée, l'article est trop restrictif pour englober des choses comme les coûts liés au scrutin et d'autres dépenses que les organismes politiques doivent normalement faire dans le cadre d'un tel exercice; néanmoins, ces dépenses ne semblent pas être comprises dans la définition de l'article 2 (1). Avez-vous des observations à formuler à ce sujet?

**M. Aucoin:** Je ne ferai qu'une seule observation. Je constate que le troisième alinéa de cette page mentionne «pour favoriser la question référendaire ou s'y opposer directement au cours de la période référendaire». Même si je ne me considère pas comme un expert quant à ces définitions, j'ai été frappé par l'absence du mot «indirectement» qui a fait l'objet d'une recommandation de la Commission royale sur la réforme électorale. Je me demande dans quelle mesure cela ne permettrait pas d'engager des fonds dans des activités qui ne serviraient pas directement à faire la promotion de la thèse d'un des partis ou à s'y opposer, mais qui indirectement feraient passer le message.

Je vais vous donner un exemple. Au cours de l'élection de 1988 qui a porté sur la question du libre-échange, la plus grande partie de l'argent n'a pas été dépensé pour appuyer explicitement un parti politique ou s'y opposer. Conformément à la loi électorale, ces dispositions qui ont été rendues inconstitutionnelles par le juge Medhurst dans la cause du National Citizens, auraient quand même été autorisées. La seule publicité qui n'aurait pas été autorisée par une tierce partie en vertu de cette disposition aurait été celle qui aurait favorisé directement un candidat ou un parti ou s'y serait opposé.

Dans ce cas on pourrait assister à une importante campagne publicitaire sur les avantages de l'unité canadienne, les avantages du séparatisme au Québec, et il nous serait impossible d'affirmer que cela favorise l'un ou l'autre aspect de la question référendaire. D'importants montants d'argent pourraient être dépensés et les répercussions seraient claires, mais les messages publicitaires ne seraient jamais explicites.

Je reviens sur l'autre point que vous avez soulevé, à savoir que la définition n'englobe pas nécessairement les dépenses liées au scrutin. En fait, la définition est incomplète puisque ces dépenses ne sont pas couvertes. Il s'agit là d'une partie importante des activités des organismes politiques et ces dépenses devraient donc à ce titre être couvertes.

**Le sénateur Stanbury:** Je pense également au coût de la recherche et à toutes les dépenses générales qui sont normalement engagées. Je crois que ces questions sont comprises dans les définitions de la *Loi sur les dépenses d'élections*.

**M. Aucoin:** Les dépenses liées au scrutin et à la recherche ne sont pas considérées à l'heure actuelle comme des dépenses électorales. La Commission royale sur la réforme électorale a



[Text]

ical parties, recommended that the expense limits of parties be increased to recognize those costs.

**Senator Stanbury:** Would it be roughly in line with the present Electoral Expenses Act?

**Mr. Aucoin:** As I read it, but I no longer have the expert staff I once had to check on these matters, and as one who went through a drafting process for the proposed law for the commission to put forward, I understand the nuances.

**Senator Stanbury:** I will leave that to other witnesses who may have that staff.

You have referred several times to the question of whether or not there should be "yes" or "no" committees and the concern that the government has indicated as to the effect of the Charter in trying to form such committees. Could you give us your comments on that?

**Mr. Aucoin:** I am not a constitutional lawyer, but my reading of the Charter and the courts' decisions on the Charter, and particularly the application of the Oakes decision, would suggest to me that a case could be made for legislation that would require there to be established only one "yes" committee and one "no" committee. If one goes through the various criteria that the Oakes test lays down, it would be possible to make the case that in order to secure fairness, such a regime was necessary. However, it would be important that the legislation which established such a "yes" or "no" committee, allow a fairly significant amount of room for individuals to engage in election expenses or referenda expenses without being involved in one of those committees. In other words, it would require that the law allow people to spend to a certain limit before they became part of a referenda committee.

I believe that would be the case because I think the courts would reject any law that banned all referenda expenses other than those going through a "yes" or "no" committee. I think they would argue that the law had not proven that it was necessary to go that far.

In the Medhurst decision, the issue at stake was not that so-called third parties or independent expenditures were limited. There was an outright ban or prohibition on any expenditures by so-called third parties. That is why the Royal Commission on Electoral Reform, in dealing with that issue, decided that there would be a limit on so-called third party or independent expenditures as long as you could demonstrate to the court that you had a pressing issue, that you had rationally connected it, that it was proportional and that you did the least amount of harm. So it allowed for some spending by third parties. The courts conceivably might accept a structure of umbrella committees if there was room for individuals to

[Traduction]

recommandé qu'elles le soient et qu'on accroisse les dépenses limites des partis politiques dans le but de tenir compte de ces coûts.

**Le sénateur Stanbury:** Cela serait-il conforme en gros à la *Loi sur les dépenses d'élections* actuelle?

**M. Aucoin:** D'après ce que j'ai pu constater, mais je n'ai plus le personnel spécialisé qu'il faut pour vérifier ces questions. Comme j'ai participé à l'ébauche de la loi proposée par la Commission, je peux saisir ces nuances.

**Le sénateur Stanbury:** D'autres témoins qui disposent du personnel nécessaire pourront peut-être répondre à cette question.

Vous avez parlé à plusieurs reprises de la pertinence de former des comités du «oui» et du «non» et de l'incidence que, selon le gouvernement, la Charte pourrait avoir sur l'établissement de tels comités. Pourriez-vous nous donner vos observations à ce sujet?

**M. Aucoin:** Je ne suis pas un avocat de droit constitutionnel, mais d'après ce que je sais de la Charte et des décisions des tribunaux sur la Charte, notamment de l'application de la décision Oakes, il me semble qu'on pourrait proposer une loi qui exigerait l'établissement d'un seul comité du «oui» et d'un seul comité du «non». Si l'on se fonde sur les différents critères énoncés dans l'affaire Oakes, on pourrait justifier que pour que la notion d'équité soit respectée, un tel régime s'impose. Néanmoins, il serait important que la loi qui établirait un tel comité du «oui» ou du «non» permette aux particuliers d'engager des dépenses électorales ou référendaires sans appartenir à l'un ou l'autre de ces comités. En d'autres mots, il faudrait que la loi permette aux gens d'engager certaines dépenses avant de devenir membres d'un comité référendaire.

C'est ce qui, selon moi, devrait se passer puisque je crois bien que les tribunaux rejetteraient toute loi qui exigerait que toutes les dépenses référendaires passent par un comité du «oui» ou du «non». Je crois qu'ils pourraient argumenter que la loi ne justifie pas qu'on aille aussi loin.

Dans la décision Medhurst, le débat ne portait pas sur la restriction des dépenses des particuliers ou des soi-disant tierces parties. Les dépenses des tierces parties étaient carrément interdites. C'est pourquoi lorsqu'elle s'est penchée sur la question, la Commission royale sur la réforme électorale avait pris la décision de plafonner les dépenses des particuliers ou des soi-disant tierces parties dans la mesure où l'on pouvait démontrer au tribunal que cela était justifié, que cela reposait sur un raisonnement logique, que cela était proportionnel et que cela était le moins préjudiciable possible. La Commission a donc permis aux tierces parties d'engager certaines dépenses. On peut concevoir que les tribunaux accepteraient un sys-

[Text]

spend, let us say, up to \$1,000 or \$5,000 without having to join such a committee.

**The Chairman:** Professor Aucoin, nothing in Bill C-81 prevents that from happening by itself.

**Mr. Aucoin:** No.

**Senator Beaudoin:** I would like to come back to the question of the umbrella committee. We have heard some testimony on this and some lawyers have raised the question of section 2 of the Charter with regard to freedom of expression which, in their opinion, is directly concerned and connected with the two umbrella committees.

Of course, in 1980 in Quebec the situation was very different because people were polarized. They were for or against sovereignty association and obviously one of the two political parties was for sovereignty and the other was against. So it was not really raised before the courts and we did not have the assistance of any court at that time because it was not really necessary. Also, it was before the Charter. That is important to note.

The great majority of lawyers who gave opinions, are coming to the conclusion that the courts may have a different outlook now in the sense that they may see it would be against freedom of expression if we force all committees to be under the umbrella of two umbrella committees. We just do not know, because there is no decision in our country at the top level so far.

I would like to know a little more about that because it has been raised. Did you say that it might be preferable to have two umbrella committees?

**Mr. Aucoin:** I said it might be acceptable to the courts.

**Senator Beaudoin:** Is that in the name of freedom of expression or in the name of equality before the law, or is it just an acceptable device in a free and democratic society?

**Mr. Aucoin:** Certainly the court would acknowledge that any such legislation, including the Quebec legislation, would definitely be a limit on freedom of expression and association. There is no question about that.

**Senator Beaudoin:** There is no question that it is a limit on the freedom of expression. The question is whether it is justifiable under section 1 of the Charter.

**Mr. Aucoin:** The case that the government would have to make is that the forcing of people into two camps was necessary in order to achieve the required degree of equality among

[Traduction]

tème de comités de coordination si les particuliers pouvaient engager des dépenses pouvant aller jusqu'à disons 1 000 \$ ou 5 000 \$ sans avoir à faire partie d'un tel comité.

**Le président:** Professeur Aucoin, rien dans le projet de loi C-81 n'empêche cela.

**M. Aucoin:** Non.

**Le sénateur Beaudoin:** J'aimerais revenir à la question du comité de coordination. Nous avons entendu des témoignages à ce sujet et certains avocats ont soulevé la question de l'article 2 de la Charte à propos de la liberté d'expression qui, à leur avis, est directement liée aux deux comités de coordination.

Bien sûr, en 1980 au Québec la situation était très différente puisque la population était divisée en deux. On était soit pour ou contre la souveraineté association et naturellement l'un des deux partis politiques appuyait la souveraineté et l'autre était contre. Par conséquent la question n'a pas vraiment été débattue devant les tribunaux et nous n'avons pas reçu à l'époque l'aide d'un tribunal puisque cela n'était pas vraiment nécessaire. La question était également à l'étude dans la Charte. Il est important de le souligner.

La majorité des avocats qui se sont prononcés sur la question commencent à penser que les tribunaux pourraient maintenant adopter une position différente en ce sens qu'ils pourraient considérer que nous irions à l'encontre de la liberté d'expression si nous obligeons tous les comités à se placer sous l'égide de deux comités de coordination. Je ne sais pas ce qui pourrait se passer parce qu'aucune décision aux plus hautes instances n'a jamais encore été prise au Canada.

J'aimerais en savoir un peu plus à ce sujet puisque la question a été soulevée. Vous dites qu'il serait préférable d'avoir deux comités de coordination.

**M. Aucoin:** J'ai dit que cela pourrait être acceptable pour les tribunaux.

**Le sénateur Beaudoin:** Est-ce que cela le serait du point de vue de la liberté d'expression ou de celui de l'égalité devant la loi, ou s'agit-il tout simplement d'un outil acceptable dans une société libre et démocratique?

**M. Aucoin:** Les tribunaux reconnaîtront certainement que n'importe laquelle de ces législations, y compris celles du Québec, restreindrait nettement la liberté de parole et la liberté d'association. Cela ne fait aucun doute.

**Le sénateur Beaudoin:** En effet, il ne fait aucun doute que cela restreindrait la liberté de parole, mais il s'agit surtout de savoir si la question est justiciable en vertu de l'article 1 de la Charte.

**M. Aucoin:** Le gouvernement aurait à prouver qu'il a été nécessaire d'inciter les Canadiens à se regrouper en deux camps afin d'obtenir l'équilibre voulu au sein des électeurs,



[Text]

voters, based on the perceived need to have a fair regime. I think the courts would accept that as a value. It would then be a question, however, of whether or not the legislation was rationally connected to that value, whether or not it was proportional, and whether or not it did the least amount of damage to freedom of expression and freedom of association.

In suggesting that might be acceptable to the courts, I realize that it is clearly a minority view among constitutional lawyers. I have found other people who think that it could be acceptable to the courts, but the testimony before the House of Commons committee by Mr. Tait was clearly of the view that it would not be acceptable to the courts.

The other issue is whether or not it is desirable to do that, even if you felt the courts might accept it. That relates back to the point that you raised about the Quebec situation in 1980, where there was in polarization and where it was easy to establish the umbrella committees because people were clear about what it was they were for or against.

In the case of establishing this kind of legislation for referenda or plebiscites, on questions that have not yet been formulated, it is more difficult to say whether or not it would be desirable and practical to force people together.

While there are some difficulties associated with that—various individuals have raised the problems about the people you would have to put into a single camp—if one looks at this legislation, Bill C-81, there is a certain sense in which the broadcasting arbitrator will be required to do something analogous to that by allocating broadcasting time. So he or she will have to make decisions, which other people have said could never be made in the context of a “yes” or “no” committee. If it can be done there, presumably it can be done under a committee, even if people do not get along with one another.

**Senator Beaudoin:** But if we ever have a referendum at the federal level, of course we will have several political parties involved; three in the House, the Bloc Québécois and the Reform Party. This is five. The legislation does not place a limit on the number of committees. Is your reaction that we should have some limit on the committees?

**Mr. Aucoin:** If it is the case that there can be as many committees on either side as people want to form, then it is a waste of time to impose spending limits on them. Any committee which can push the outer limits will just form another committee to continue making the same point. That is not to suggest that all of the people on one side might orchestrate that.

[Traduction]

compte tenu du besoin d'égalité reconnu dans le cadre du processus. Je crois que les tribunaux reconnaîtraient cette notion. Toutefois, il faudrait ensuite établir si cette législation a un lien logique avec cette notion, qu'il soit proportionnel ou non, et déterminer si cette loi est celle qui a eu le moins d'incidence sur la liberté de parole et la liberté d'association.

En supposant que cette notion soit reconnue par les tribunaux, je suis bien conscient que ce point de vue ne serait pas partagé par la majorité des avocats de droit constitutionnel. D'autres personnes croient également que cette notion pourrait être reconnue par les tribunaux. Toutefois, dans le témoignage qu'il a présenté devant le comité de la Chambre des communes, M. Tait a clairement indiqué qu'il était d'avis que cette notion ne serait pas reconnue par les tribunaux.

Il faut également établir s'il est souhaitable d'agir ainsi, même si on pense qu'une telle mesure sera acceptée par les tribunaux. Ceci nous ramène à la question que vous avez soulevée en ce qui a trait à la situation qu'on a connue au Québec en 1980, où les électeurs se sont regroupés en deux camps distincts. Il a été facile d'établir les comités de coordination, car les électeurs affichaient volontiers leurs couleurs.

Comme il s'agit d'établir une loi sur les référendums ou les plebiscites et de délibérer sur des questions qui n'ont pas encore été formulées, il est plus difficile de déterminer s'il serait souhaitable et possible d'inciter les gens à se regrouper.

Bien que cette éventualité soulève quelques difficultés,—en effet, selon un grand nombre de personnes, il ne serait pas aisé de regrouper certains individus dans un même camp—lorsqu'on étudie le projet de loi C-81, on découvre une certaine orientation que devra suivre l'arbitre en matière de radiodiffusion quand il lui faudra attribuer le temps d'antenne. Il devra donc prendre des décisions qui, selon certaines personnes, ne pourraient jamais être prises dans un contexte où on aurait un comité du «oui» ou un comité du «non». Si de telles décisions peuvent être prises dans un tel contexte, on peut présumer qu'on peut en faire autant au sein d'un comité, même s'il est composé de gens qui ne s'entendent pas.

**Le sénateur Beaudoin:** Si jamais nous avons un référendum à l'échelle nationale, nous pouvons être assurés que plusieurs partis politiques y participeront, soit les trois partis de la Chambre, le Bloc Québécois et le Reform Party. Ce qui fait cinq. La loi ne restreint pas le nombre des comités. Croyez-vous qu'il faudrait imposer certaines restrictions en ce qui concerne les comités?

**M. Aucoin:** Si on juge qu'il peut y avoir au sein des deux camps autant de comités que les gens le désirent, il serait inutile d'établir un plafond en ce qui a trait aux dépenses de ces comités. En effet, tout comité qui voudrait outrepasser cette limite n'aurait qu'à créer un autre comité pour promouvoir la même cause. Je n'insinue pas que tous les gens d'un même camp pourraient agir ainsi.

*[Text]*

If the figure for a national committee is something in the order of \$10 million—most people will argue they want to be a national committee—any group that knows it can raise more than that and obviously wants to spend more than that, will just form a second or third or fourth committee. I do not see the point of the spending limits.

Registration may be important, particularly if you had contribution limits, because you would want to know where the money is going; but, they are not limits. That is my point.

**Senator Beaudoin:** The paradox is that we have had a Charter of Rights and Freedoms since 1982; but, in that sense, for that particular point, we navigate into uncharted waters where we do not have a clear-cut decision for a ceiling in that area. We have the American jurisprudence. We know that the Supreme Court of Canada has been liberal with respect to freedom of expression, although we have cases where they have gone very far—I do not think too far—and some cases where they have accepted limits to the freedom of expression. So there is a question of judgment as to whether it is for or against the Charter. Is that not the case?

**Mr. Aucoin:** Yes. Since you referred to the American jurisprudence, it would be the case that if the spending limits on candidates and parties were ever contested in the courts, that the Supreme Court of Canada would uphold the legitimacy of those spending limits. I also think it will uphold the limits on so-called third parties or independent expenditures, if they were put in place in the way in which the Royal Commission on Electoral Reform has proposed.

To the degree that the Supreme Court of Canada would in all likelihood accept those spending limits, it is recognized there are values like equality and fairness which are paramount in the context of the political process. The American Supreme Court struck down spending limits largely because the notion of freedom of expression is taken as an absolute—there can be no limit, in that sense, in the political process. I do not think the Canadian court would accept that. The American court had to go through a lot of fuzzy thinking to arrive at the conclusion that equality and fairness were not primary values in the electoral process, and we have seen the consequences in terms of spending in the United States.

*[Traduction]*

Si on établit le plafond des dépenses d'un comité national aux alentours de 10 millions de dollars,—et la plupart des comités voudront compter parmi les comités nationaux—tout groupe qui sait pertinemment qu'il pourra recueillir plus que cette somme en contributions, voudra dépenser plus de 10 millions de dollars et n'aura qu'à créer un deuxième, un troisième ou un quatrième comité pour ce faire. Je crois qu'il est inutile d'imposer une limite sur les dépenses des comités.

Cependant, il serait important de contrôler l'enregistrement des membres, tout particulièrement si on impose un plafond aux contributions, parce qu'il faudra savoir ce qu'on fait des fonds amassés. Néanmoins, selon moi, il ne faut imposer aucune limite.

**Le sénateur Beaudoin:** Ce qui est paradoxal, c'est que le Canada possède une Charte des droits et libertés depuis 1982, mais que dans ce cas particulier, nous traitons de questions qui ne sont pas visées par la Charte et pour lesquelles nous n'avons pris aucune décision précise sur la limite des dépenses. Nous pouvons nous référer à la jurisprudence américaine. Nous savons que la Cour suprême du Canada s'est montrée libérale en ce qui touche la liberté de parole. Néanmoins, nous avons relevé certains cas où elle est allée très loin—sans outrepasser les bornes, selon moi —et certains autres où elle a reconnu que des limites pouvaient être imposées à la liberté de parole. Il s'agit donc d'établir si cette mesure va à l'encontre des dispositions de la Charte ou si elle concorde avec ces dernières. N'est-ce pas?

**M. Aucoin:** Oui. Vous faites référence à la jurisprudence américaine et je crois que si on avait déjà contesté devant les tribunaux le plafond des dépenses imposé aux candidats et aux partis, la Cour suprême du Canada aurait reconnu la légitimité de ce plafond. En outre, je pense qu'elle confirmerait le bien-fondé des restrictions imposées sur les dépenses des particuliers et celles des soi-disant tiers partis si ces restrictions étaient appliquées comme l'a proposé la Commission royale sur la réforme électorale.

Dans la mesure où la Cour suprême du Canada confirmerait vraisemblablement ces limites imposées sur les dépenses, on reconnaît l'importance primordiale de valeurs comme l'équité et l'impartialité dans le contexte politique. Si la Cour suprême des États-Unis a radié certaines dispositions qui limitaient des dépenses, c'est en grande partie parce que qu'on a considéré la notion de la liberté de parole dans son sens absolu et, en ce sens, on ne peut imposer aucune limite en politique. Je ne crois pas que les tribunaux canadiens feraient de même. Les juges américains ont dû cogiter très profondément pour conclure que l'équité et l'impartialité ne constituaient pas des valeurs primordiales dans le processus électoral. D'ailleurs, nous avons pu voir les conséquences que ces jugements ont eu sur les dépenses des candidats aux États-Unis.



*[Text]*

The American Supreme Court accepted contribution limits largely on the grounds that it would eliminate corruption or reduce the possibilities of corruption. In recommending contribution limits be applied to referenda or plebiscites in Canada, I am not suggesting there is a need to reduce undue influence in the process. That simply does not apply in this case because there are no officials being elected who can be unduly influenced. It is simply a matter of trying to reduce the amount of money that goes to one side or another. If the vast majority of Canadians lined up on one side or another, then clearly that side would have a lot more in the way of financial resources than the other side, but at least it would reduce the possibilities of certain individuals or groups having an exaggerated influence over the outcome of the referendum.

**Senator Beaudoin:** We are not only concerned with freedom of expression; we are also concerned with freedom of association and with the principle of equality before the law. If I follow your reasoning, it is that we have to see this in the light of three fundamental rights and freedoms: expression, equality and freedom of association. Freedom of association includes the right to associate, but also the right not to associate. That is the way it has been interpreted by the court.

This is perhaps as far as we can go in this particular field in the absence of a clear-cut Canadian case on that point.

**Mr. Aucoin:** If this committee is of the view that the arguments made by the Deputy Minister of Justice would prevail and you would recommend a "yes" or "no" umbrella-type committee structure, then I would strongly recommend you consider the question of contribution limits, because public confidence in the very integrity of this system will be undermined by spending limits that are not limits. In that sense, they are a sham. They do not serve the purposes of a public consultation process.

**The Chairman:** The system has stayed, as far as we know, fairly honest by way of the disclosure rules. Would you agree with that, professor? I am now talking about general electoral laws, not plebiscites.

**Mr. Aucoin:** Yes.

**The Chairman:** You do not see the disclosure part as a method of keeping it honest?

**Mr. Aucoin:** Yes, I do. It is important to keep it honest. It also serves, in a marginal way, of reducing the degree to which money comes from certain quarters. If you look at the

*[Traduction]*

La Cour suprême des États-Unis a accepté qu'on impose des restrictions sur les contributions principalement parce que, ce faisant, on éliminait la corruption ou du moins les risques de corruption. En recommandant qu'on impose des limites aux contributions applicables aux référendums ou aux plébiscites au Canada, je n'insinue pas qu'on ait besoin de réduire les risques d'abus d'influence dans ce processus. Ce besoin n'existe pas dans ce cas puisqu'il ne s'agit pas de l'élection de fonctionnaires pouvant faire l'objet d'abus d'influence. Il s'agit tout simplement de réduire le montant des fonds consacrés à un camp ou à l'autre. Si la grande majorité des Canadiens se rallie à la cause du «Oui» ou à celle du «Non», il est évident que le camp qu'ils privilégieront disposera de ressources financières supérieures à celles de l'autre camp; toutefois, l'imposition de limites aura du moins pour effet de réduire les risques que certains groupes ou certains particuliers aient une trop grande influence sur les résultats du référendum.

**Le sénateur Beaudoin:** Ce n'est pas seulement la liberté d'expression qui nous préoccupe; nous nous inquiétons également de la liberté d'association et du principe de l'égalité devant la loi. Si je me fie à votre raisonnement, il nous faut envisager la situation d'après trois droits et libertés fondamentaux: ceux d'expression, d'égalité et de liberté d'association. La liberté d'association confère le droit de s'associer, mais également celui de ne pas d'associer. C'est comme cela que la cour l'a interprétée.

C'est probablement le plus loin que nous pouvons aller dans ce domaine particulier en l'absence d'un exemple canadien précis dans ce domaine.

**M. Aucoin:** Si ce comité estime que les arguments présentés par le sous-ministre de la Justice peuvent l'emporter et qu'il recommande l'adoption d'une forme de comité-cadre du «oui» ou du «non», je vous suggère alors fortement de vous pencher sur la question des limites de contributions, car la confiance du public dans l'intégrité même du système sera ébranlée par un plafond de dépenses qui n'en est pas un. En ce sens, c'est un plafond fictif. Il ne répond pas au but de la consultation publique.

**Le président:** Le système, au mieux de notre connaissance, a conservé toute son intégrité grâce aux règles de divulgation des contributions. Êtes-vous d'accord, professeur? Je ne veux pas parler des lois électorales dans leur ensemble, ni des plébiscites.

**M. Aucoin:** Oui.

**Le président:** Vous ne pensez pas que la divulgation constitue un moyen de maintenir l'intégrité?

**M. Aucoin:** Oui, je le crois. C'est important de rester intègre. Elle permet également, dans un moindre degré, de réduire les sommes d'argent versées par certains milieux. Si vous exa-

[Text]

electoral law, it is part of that package. The Royal Commission was highlighted by the fact that it wanted more information made available. It wanted it more timely. It wanted it presented in a fashion so that you could analyze the data. All of that is very important.

**Senator Doyle:** I am still trying to sort out the various levels of committees and how they will function, particularly if we have them with the \$1,000 limit on contributions. There will be a proliferation of committees, because unless there are committees that can accept amounts of money and divide them up among total membership—would you permit that, where someone donates \$2,000, but it is levelled out and goes in the name of someone else who has made a smaller donation? Is there an organizing function for the overall committee?

**Mr. Aucoin:** If you had contribution limits of \$1,000 on individuals, then that would be an aggregate amount that you could contribute. That would be a limit. If somebody gave \$100, somebody else could not give \$1900 to balance it off. Again, it would have to come from their personal resources. You could not give me \$1,000 to give to a committee. That should be covered in the law.

**Senator Doyle:** Then there would be no direct contribution by political parties or unions or other groups you described. Therefore, they would also play no organizing function?

**Mr. Aucoin:** A party or a union could be a registered committee, but the party or the union could only receive contributions from individuals for the purposes of expending them in a referendum. As I understand the law, a registered committee could be a party or a union or a corporation or any person or group of persons. I do not see any reason why one would want to restrict who could comprise a committee.

**Senator Doyle:** Let us discuss the committee that already exists for raising money for specific causes. We can use the Brown Coalition and the Barlow Network as examples. Would they be able to go out and raise large amounts of money, making sure that they attach each donation to no more than \$1,000 and then funnel that money on to wherever it was they wanted to spend it?

**Mr. Aucoin:** The way the law should be written is that those who receive the money would be those who would expend the money.

The proposal you have just made is equivalent to an American PAC (political action committee). The American experience in trying to trace the source of those moneys has proven difficult. Canadian confidence in a law regulating the conduct

[Traduction]

miné la loi électorale, vous pouvez constater que cela fait partie du système. La Commission royale s'est distinguée par le fait qu'elle a demandé que davantage de renseignements soient diffusés. Elle a demandé qu'ils soient diffusés plus rapidement. Elle a demandé qu'ils soient présentés de manière à permettre l'analyse des données. Tous ces détails ont beaucoup d'importance.

**Le sénateur Doyle:** J'essaie encore de faire la différence entre les divers niveaux de comités et leurs méthodes de fonctionnement, spécialement s'ils sont soumis à la limite de contributions de 1 000 \$. Nous assisterons à une prolifération de comités, car à moins que certains comités ne puissent recevoir des sommes d'argent et les distribuer à l'ensemble de leurs membres... accepteriez-vous que quelqu'un donne 2 000 \$ et que cet argent soit réparti également et versé au nom de quelqu'un qui a fait un don moins élevé? Le comité central a-t-il un rôle organisateur?

**M. Aucoin:** Si le plafond des contributions est fixé à 1 000 \$ par personne, il s'agit donc du montant global des contributions. C'est le plafond. Si quelqu'un verse 100 \$, personne d'autre ne peut donner 1 900 \$ pour compenser. Là encore, la somme versée doit provenir des ressources personnelles de chacun. Vous ne pouvez pas me donner 1 000 \$ pour que je le remette au comité. Cela devrait être prévu dans la loi.

**Le sénateur Doyle:** Les contributions directes des partis politiques, des syndicats ou autres groupes que vous avez mentionnés devraient donc être interdites. Dois-je en conclure qu'ils ne joueraient aucun rôle organisateur?

**M. Aucoin:** Un parti ou un syndicat pourrait constituer un comité enregistré, mais les seules contributions que ce parti ou ce syndicat pourrait accepter devraient être des contributions individuelles devant servir à payer les frais du référendum. Selon moi, un comité enregistré pourrait être, au sens de la loi, un parti ou un syndicat ou une corporation ou toute personne ou tout groupe de personnes. Je ne vois pas pourquoi on devrait intervenir dans la composition d'un comité.

**Le sénateur Doyle:** Parlons du comité déjà en place et qui est chargé de recueillir des fonds pour des causes spéciales. Nous pouvons prendre les exemples de la coalition Brown et du réseau Barlow. Ce comité peut-il aller recueillir d'importantes sommes d'argent, tout en faisant en sorte que chaque don ne dépasse pas 1 000 \$, et l'acheminer là où on en a besoin?

**M. Aucoin:** La loi devrait mentionner que l'argent devrait être dépensé par ceux qui la reçoivent.

Vous venez de proposer un genre de comité qui correspond au comité d'action politique américain. Les Américains ont tenté de retracer avec difficulté la source de ces sommes d'argent. Ce n'est pas en laissant ce genre de situation se pro-



[Text]

of referenda would not be advanced by allowing those sorts of developments to occur.

This is a classic case of the unintended effects of regulations in the first instance. Those who designed the idea of the PAC in the United States never dreamt they would end up being what they are today. It is largely because of the complexities of the American law on contribution that one has the problems associated with the rise of PACs in the United States and the fact that so many candidates are dependent upon them. That is also one reason why in general election law, it is probably not advisable to use contribution limits along the American lines.

This is an incredibly complex piece of statute. It is incredibly complex in its administration and very expensive to administer. In the context of a simple regime, for a referendum occurring not frequently, one could avoid most of the problems associated with the regulatory regime that they have in the United States with the federal election commission.

**Senator Doyle:** I am sure the Brown coalition and the Barlow network never dreamed they would be as large as they are now.

**The Chairman:** We know about the law that was used in the last referendum in Quebec, which stated to choose either "yes" or "no". Several of the provinces—British Columbia and Alberta—brought in referendum laws. Do any of those, leaving Quebec aside, require a "yes" and "no" committee? I am assuming all plebiscites and referenda have that simple an answer to reach.

**Mr. Aucoin:** I am not familiar with any jurisdiction that has imposed that in the law in the way in which it has been imposed in Quebec. I have not seen reference to many other jurisdictions that use that model either. However, that is not to say that there is not.

**Senator Stanbury:** I appreciate our time is getting short, but I have many different areas I want to ask you about.

One area in which you have particular and recent experience is the area of electoral reform and the machinery of the Elections Canada operation and whether the machinery being set up for the referendum relates to the Elections Canada machinery in a practical way and whether the other forces surrounding the legislation now, such as the Lortie Commission recommendations and the delay of the redistribution, will be successful. We are all mystified as to how this all works together, whether there are any problems you foresee in running the referendum in that context.

[Traduction]

duire que nous allons gagner la confiance des Canadiens envers la loi régissant la tenue des référendums.

Il s'agit d'un cas classique de règlements dont les effets ont été imprévus au départ. Ceux qui ont eu l'idée des comités d'action politique, aux États-Unis, n'ont jamais imaginé que ces comités finiraient par devenir ce qu'ils sont aujourd'hui. C'est en grande partie à cause des complexités de la loi américaine sur les contributions qu'on est aux prises avec ces problèmes liés à la montée des comités d'action politique, aux États-Unis, et que tant de candidats dépendent de ces comités. C'est aussi l'une des raisons pour lesquelles, dans une loi électorale générale, il n'est probablement pas opportun de fixer des limites aux contributions, à la façon américaine.

Cette loi est d'une complexité incroyable. Son administration est incroyablement complexe et très coûteuse. Dans le contexte d'un régime simple, où les référendums ne sont pas fréquents, on pourrait éviter la plupart des problèmes liés au régime de réglementation que se sont donné les États-Unis avec la commission électorale fédérale.

**Le sénateur Doyle:** Je suis sûr que la coalition Brown et le réseau Barlow n'ont jamais rêvé prendre autant d'importance qu'ils en ont aujourd'hui.

**Le président:** Nous savons que la loi adoptée au Québec en prévision du dernier référendum spécifiait qu'il fallait choisir entre le camp du oui et celui du non. Dans certaines provinces (la Colombie-Britannique et l'Alberta), on a présenté des projets de loi référendaires. Y a-t-il une province, à part le Québec, où l'on exige la création d'un comité du oui et d'un comité du non? Je présume que, dans tous les plébiscites et référendums, la réponse recherchée est tout aussi simple.

**M. Aucoin:** Je ne connais pas d'endroits où l'on imposé cela dans la loi comme au Québec. Je n'ai pas entendu parler, non plus, de bien des administrations qui utilisent ce modèle.

**Le sénateur Stanbury:** Je me rends compte que nous n'avons pas beaucoup de temps, mais il y a de nombreux points sur lesquels j'aimerais vous interroger.

Il y a un domaine dans lequel vous avez acquis une certaine expérience, récemment. C'est celui de la réforme électorale et du fonctionnement d'Élections Canada. Vous devez être en mesure de savoir si les mécanismes mis en place en vue du référendum fonctionneront en harmonie avec la machine d'Élections Canada, et si les autres facteurs susceptibles d'influer sur la loi, comme les recommandations de la Commission Lortie et le fait de retarder le remaniement, produiront les résultats escomptés. Nous nous demandons tous comment tout cela va fonctionner et si vous prévoyez certains problèmes concernant l'administration du référendum, dans ce contexte.

[Text]

**Mr. Aucoin:** There are a few. In the context of the right to vote in elections and, therefore, the right to vote in the referendum or a plebiscite, there may be some difficulties there, for example, with prisoners. The issue was dealt with in the courts, but not satisfactorily resolved because the courts made a pronouncement on the current law and not one on what the law should be. The same could be said with regard to persons with mental disabilities. A court case was involved there, but that issue was not resolved the way it should have been.

I cannot say that I am up-to-date on precisely the way Elections Canada intends to conduct the referendum vote, but there is a problem in the existing law if you work outside of Canada for a Canadian corporation, church or voluntary organization. You are unable to vote in an election, but if you work for the federal government in a number of capacities you may. I would have liked to have seen the question of non-residents being able to register and to vote settled. They are probably a consequence of various provisions that we have recommended with regard to being able to vote away from your home constituency, for example, students or people on training.

These kinds of things are not adequately dealt with under the current law. The royal commission made recommendations in that regard. It also relates to the way in which the vote process will be conducted in terms of the person's access to the votes. The royal commission identified a number of deficiencies in the current regime. If that is to be used for the referendum, it is unfortunate. It is nobody's fault but it is unfortunate.

The one other area I have some concern with, but I do not know enough of the specific details to give a definitive comment on, is that as I read the referendum legislation, Bill C-81, it will allow regulations to be made under the act to give effect to the act. Under the Canada Elections Act there is no regulatory power as such vested in the chief electoral officer. The chief electoral officer has the authority to take extraordinary measures at times. As Jean-Marc Hamel will usually inform you, some of those extraordinary measures get applied to ordinary things as a consequence of some of the deficiencies in the Elections Act.

These regulations are to be referred to a Senate and a house committee. That maybe sufficient and is certainly better than not having reference to any body, but the Royal Commission on Electoral Reform proposed an Canada Elections Commis-

[Traduction]

**M. Aucoin:** Des problèmes, on prévoit qu'il y en aura. Relativement au droit de vote aux élections et, par conséquent, au droit de vote aux référendums ou aux plébiscites, il pourrait y avoir certaines difficultés, par exemple, avec les prisonniers. Le problème a été abordé par les tribunaux, mais n'a pas été résolu de façon satisfaisante parce que les tribunaux ont rendu leur décision en s'appuyant sur la loi telle qu'elle existe et non sur la loi telle qu'elle devrait être. On pourrait dire la même chose en ce qui concerne les personnes souffrant d'incapacité mentale. La question était liée à un cas de recours en justice, mais elle n'a pas été réglée de la façon dont elle aurait dû l'être.

Je ne peux pas dire que je suis parfaitement au courant de la façon dont Élections Canada prévoit procéder pour tenir les référendums, mais la loi actuelle fait problème pour ceux qui travaillent à l'extérieur du Canada pour une société, une église ou un organisme bénévole canadiens. Ces gens-là ne peuvent voter à l'occasion d'une élection. Par contre, ceux qui travaillent pour le gouvernement fédéral à divers titres, eux le peuvent. J'aurais aimé voir réglée la question des non-résidents qui peuvent être inscrits et qui peuvent voter. C'est probablement là une conséquence des diverses recommandations que nous avons faites relativement aux personnes qui doivent voter à l'extérieur de leur circonscription d'appartenance, par exemple dans le cas des étudiants ou des gens en stage de formation.

La loi actuelle ne traite pas correctement de ce genre de cas. Des recommandations ont été faites par la commission royale à ce propos. Ces recommandations se rapportent aussi à la façon dont le scrutin doit se tenir, plus précisément aux possibilités offertes aux citoyens désirant aller voter. La commission royale a relevé un certain nombre de lacunes du régime actuel. Si c'est là-dessus qu'on doit s'appuyer pour le référendum, c'est malheureux. C'est la faute de personne, mais c'est malheureux.

L'autre point qui me préoccupe, mais là-dessus je n'en sais pas assez long pour me prononcer de manière définitive, c'est que le projet de loi C-81 concernant les référendums, d'après ce que je peux comprendre, prévoit l'élaboration de règlements qui donneront effet à la loi. La loi électorale du Canada ne donne aucun pouvoir de réglementation comme tel au Directeur général des élections. Le Directeur général des élections a le pouvoir de prendre des mesures extraordinaires à l'occasion. Comme vous le dira généralement Jean-Marc Hamel, certaines de ces mesures extraordinaires s'appliquent à des choses ordinaires et doivent être prises à cause des insuffisances de la loi électorale.

Ces règlements doivent être soumis à un comité du Sénat et à un comité de la Chambre. C'est peut-être suffisant; c'est certainement mieux, en tout cas, que s'ils n'étaient soumis à aucun organisme, mais la Commission royale sur la réforme



[Text]

sion, the assumption being that for a wide range of matters it is important that not all the authority be vested in a single individual and expect that person to be able to exercise all of that authority without problems. Perhaps reference of regulations to the Senate and to the House of Commons to committees thereof will solve that. It might be that something along the lines of a Canada plebiscite commission should be considered. Since it would be entirely *ad hoc*, it might properly be comprised of members of the judiciary.

**Senator Stanbury:** I am uncertain whether that provision for reference to committees of the Senate and the House of the Commons got into the legislation. I remember Mr. Kingsley was concerned in the committee before the House of Commons about having what seemed to be absolute power in his own hands to make the regulations. There was a proposed amendment which got turned down.

**Mr. Aucoin:** Something must have got in the bill because I read it in the bill.

**Senator Stanbury:** The bill, as I understand it—and as in the last case, I may have made a mistake because we are rushing through this bill too quickly for its importance—does not contain anything that would prevent the government from putting a constitutional package to the two houses of Parliament and having it adopted by Parliament before a referendum is put before the people, or the result is understood.

There were suggested amendments which would make it necessary to have the decision on the referendum before the constitutional package is put before the two houses of Parliament. I should like to have your comments on that. I know the way it struck me, but I would appreciate it if you could comment on that as a political science question in the context of how you deal properly with a situation which will include both legislation and referenda.

**Mr. Aucoin:** Perhaps I have misunderstood the question. Are you suggesting that the plebiscite should be held before?

**Senator Stanbury:** Before the final approval of the constitutional package, yes. Otherwise people are faced with a fait accompli. But I appreciate the difficulties. I can argue that one both ways.

**Mr. Aucoin:** I do have a position, a traditional one. I am not a big fan of referenda or plebiscites of this sort and particularly not a big fan of them when they entail matters such as constitutions.

[Traduction]

électorale a proposé la création d'une Commission électorale canadienne, en alléguant qu'en de nombreuses matières, il est important que les pouvoirs ne soient pas tous exercés par une seule personne, car on ne peut s'attendre qu'une même personne exerce tous ces pouvoirs sans problèmes. Le fait de soumettre les règlements aux comités du Sénat et de la Chambre constitue peut-être une solution. Il se pourrait qu'on doive envisager la possibilité de créer un organisme comme une commission canadienne des plébiscites. Comme il s'agirait d'un organisme vraiment spécial, il conviendrait peut-être qu'il soit composé de représentants du pouvoir judiciaire.

**Le sénateur Stanbury:** Je ne suis pas certain qu'on ait prévu, dans la loi, que les règlements devraient être soumis à des comités du Sénat et de la Chambre des communes. Je me souviens que M. Kingsley s'est déjà dit préoccupé, devant la Chambre des communes, par le fait qu'il détenait apparemment le pouvoir absolu de faire des règlements. Un amendement avait été proposé, mais il a été rejeté.

**M. Aucoin:** On a dû faire allusion à cette question dans le projet de loi, parce que j'y ai lu quelque chose à ce sujet.

**Le sénateur Stanbury:** Le projet de loi, si je ne me trompe pas—mais je me suis peut-être trompé comme dans le dernier cas parce que nous passons beaucoup trop vite sur ce projet de loi compte tenu de son importance—ne renferme rien qui puisse empêcher un gouvernement de présenter aux deux chambres du Parlement les propositions de réforme constitutionnelle et de les faire adopter par le Parlement avant qu'un référendum n'ait été présenté au peuple ou qu'on en ait compris le résultat.

On a suggéré certaines modifications qui nécessiteraient qu'une décision sur le référendum soit prise avant que les propositions de réforme constitutionnelle ne soient soumises aux deux chambres du Parlement. J'aimerais connaître votre opinion sur cette question. J'ai été pour ma part vivement frappé par cette proposition, mais j'aimerais connaître le point de vue d'un politologue et savoir de quelle façon il convient de traiter une situation dans laquelle interviendront à la fois la législation et des référendums.

**M. Aucoin:** J'ai peut-être mal saisi votre question. Êtes-vous en train de suggérer que le plébiscite devrait avoir lieu avant?

**Le sénateur Stanbury:** Avant l'approbation finale des propositions de réforme constitutionnelle, oui. Sinon, les gens se retrouvent devant un fait accompli. Mais, je comprends les difficultés que cela représenterait et je peux très bien défendre l'un ou l'autre point de vue.

**M. Aucoin:** J'ai mon opinion là-dessus; en fait, ma position en est une des plus conservatrices. Je suis plus ou moins en faveur des référendums ou des plébiscites de ce genre, surtout quand ils concernent des questions d'ordre constitutionnel.

[Text]

The system that we have in place in terms of represented governments has particular merits associated with it. If one looks at the experience of plebiscites and referenda elsewhere one does not find in that experience much that would give one great enthusiasm for their use. If you go to the Australian experience, referenda as required there tend to be the death knell of constitutional change. If this government wants the constitutional change to be effected, then the Australian experience suggests the opposite is likely to occur.

For any particular proposal of this sort it is so easy to mount an opposition from a wide variety of quarters, as we saw in the Meech Lake case. For that reason, it is something that should be dealt with carefully, particularly if you cannot have a referendum in which there is an expectation that fairness can be achieved. You are asking for a double whammy.

**Senator Stanbury:** The question is: How do you put a referendum question which reflects a constitutional package unless you have adopted the constitutional package before? On the other hand, if you have adopted the constitutional package before, the people may consider that to be a fait accompli and it is jammed down their throats again, a favourite expressions these days in terms of politicians.

**Mr. Aucoin:** Yes. I cannot imagine how you could put some of the questions that are now on the table to a plebiscite without there having been agreement on what the change would be.

Take Senate reform. It means so many things to so many different people that the so-called Triple-Es can be interpreted in different ways. You would have to almost put the proposal in its legislative form in front of the public, but you could not ask: Are you in favour of a Triple-E Senate? That would not necessarily mean the same thing to people.

The difficulty that the government is faced with is that the expectation has now been created that there will be a plebiscite so that the issue that you raise is a pertinent one. How the government and Parliament manage that is significantly important, particularly at a time when the level of public confidence in political institutions is so low.

There is a certain form of a know-nothing political culture out there at this moment and that forces what Bernstein has referred to as the idiot culture. That does not auger well for constitutional change involved in these sorts of processes.

[Traduction]

Le système dont nous disposons actuellement en termes de gouvernements représentés comporte certains avantages bien précis. Si l'on examine la situation ailleurs et plus particulièrement le recours aux plébiscites et aux référendums, on se rend compte qu'il s'agit d'expériences plus ou moins heureuses. En Australie, par exemple, les référendums tels qu'ils sont utilisés là-bas ont tendance à sonner le glas de tout changement constitutionnel. Si le gouvernement tient à ce qu'on procède à des changements constitutionnels, l'expérience de l'Australie laisse croire que c'est plutôt le contraire qui risque de se produire.

Pour toute proposition de ce genre, il est très facile de se retrouver face à une opposition soulevée par divers intervenants comme on l'a vu dans le cas du Lac Meech. C'est pourquoi il faut aborder la question avec beaucoup de doigté, surtout s'il est impossible de tenir un référendum dans des conditions où il puisse y avoir une certaine part d'équité. On risque d'essuyer une rebuffade en bonne et due forme.

**Le sénateur Stanbury:** Le problème est le suivant: Comment peut-on formuler une question référendaire qui reflète les propositions de réforme constitutionnelle à moins d'avoir déjà adopté ces propositions? D'autre part, si les propositions de réforme constitutionnelle sont adoptées avant le référendum, les gens peuvent considérer qu'ils sont devant un fait accompli et qu'on leur a forcé la main une fois de plus, une expression très populaire de nos jours dans les milieux politiques.

**M. Aucoin:** Oui. Je ne peux imaginer comment il serait possible d'inclure dans un plébiscite certaines des questions dont nous discutons ici, sans qu'il y ait eu un accord sur ce que seraient les changements.

Prenez la réforme du Sénat. Cette question signifie tellement de choses à tellement de personnes différentes que l'expression Sénat triple E peut être interprétée de différentes façons. Il faudrait pratiquement formuler la proposition dans sa forme législative, mais il serait impossible de demander au public: Êtes-vous en faveur du Sénat triple E? Cette question n'aurait pas nécessairement le même sens pour tout le monde.

La difficulté à laquelle le gouvernement doit maintenant faire face, c'est qu'on s'attend à ce qu'il y ait un plébiscite. La question que vous soulevez est donc très pertinente. La façon dont le gouvernement et le Parlement traiteront de la question est très importante, surtout à une époque où la confiance qu'accorde le public aux institutions politiques est à un niveau aussi bas.

Il existe à l'heure actuelle une espèce d'apathie généralisée face à la politique; les gens en ont littéralement ras le bol. Cette attitude ne présage rien de bon au chapitre des changements constitutionnels en cause dans ce genre de processus.



[Text]

**Senator Stanbury:** Should the votes of the House of Commons and the Senate, provided for in this legislation, require more than a simple majority to pass?

**Mr. Aucoin:** I do not think it is necessary, given it is a plebiscite and not a referendum, to actually deal with that question. That is a matter for political judgment following a referendum.

**Senator Stanbury:** Regarding broadcasting, you have read the provisions at the present time for free broadcasting. There is no provision for paid broadcasting and division of time and so on. Have you any comments on the broadcasting provisions?

**Mr. Aucoin:** I certainly would not want to be the broadcasting arbitrator trying to allocate the time under this regime. The interesting thing about the broadcasting provision is that it recognizes, given the particular character of providing free time, you have to end up with an allocation. It is driven back to the yes-and-no structure, even if the rest of the law does not do it. It has no choice.

The reason it has no choice is that it is trying to be fair. The act recognizes the element of fairness and the need for limits in that regard. It is probably indicative of the lack of fairness that there is no regime for paid broadcasting time in here. That, presumably is wide open and is particularly wide open when there are no spending limits.

**Senator Stanbury:** I think the message you were giving us before on spending limits is that, whether they are 56.4 cents or 20 cents per elector, as various amendments suggest, spending limits are really ineffectual as long as you can have as many groups as you like, and it is not limited to the individual contributions.

**Mr. Aucoin:** They are meaningless as stated here, because they cannot limit anything.

**Senator Stanbury:** So it is entirely possible for one group or a series of groups to do what was done with the free trade situation where they bought up all the advertising time and crowded everybody else out. Thank you.

**Senator Neiman:** Professor Aucoin, is there any problem with the fact that only committees that support the yes and the no are going to be recognized. That means there is no provision anywhere for the citizens of Canada who have problems and would simply like to put forward their arguments or their comments on the good and bad features. There is nothing there just as an information vehicle for people. They must choose sides immediately, and they are the only ones who will be allowed to have committees, is that it?

[Traduction]

**Le sénateur Stanbury:** Est-ce que les votes de la Chambre des communes et du Sénat, prévus dans la loi, nécessiteraient plus que la majorité simple pour faire passer quelque chose?

**M. Aucoin:** Compte tenu qu'il s'agit d'un plébiscite et non d'un référendum, je ne crois pas que ce soit nécessaire. C'est une question de jugement politique qu'il faudra trancher à la suite du référendum.

**Le sénateur Stanbury:** Pour ce qui est de la radiodiffusion, vous avez lu les dispositions actuelles concernant le temps d'émission gratuit. Il n'y a pas de disposition sur le temps d'émission payé et la répartition du temps et ainsi de suite. Avez-vous des commentaires à formuler au sujet des dispositions sur la radiodiffusion?

**M. Aucoin:** Je ne voudrais certainement pas être l'arbitre en matière de radiodiffusion et essayer de répartir le temps dans ce contexte-là. Ce qui est intéressant au sujet de la disposition sur la radiodiffusion c'est qu'elle reconnaît, compte tenu du caractère particulier de l'attribution de temps gratuit, qu'il faut finir par répartir du temps. Cela nous ramène à l'alternative du oui et du non, même si le reste de la loi n'en fait pas mention. Il n'y a pas d'autres solutions.

La raison pour laquelle il n'y a pas d'autres solutions, c'est qu'on essaie d'être équitable. La Loi reconnaît le principe d'équité et la nécessité d'imposer des limites à cet égard. L'absence de structures permettant d'utiliser du temps payé est probablement une indication du manque d'équité. Le système est probablement très ouvert, mais surtout s'il n'y a pas de limites de dépenses.

**Le sénateur Stanbury:** Vous nous avez dit plus tôt que les limites de dépenses, qu'elles soient de 56,4 cents ou de 20 cents par électeur, comme le proposent différentes modifications, sont vraiment inefficaces dans la mesure où on peut avoir autant de groupes qu'on le désire, et elles ne s'appliquent pas seulement aux contributions individuelles.

**M. Aucoin:** Elles ne veulent rien dire de la manière dont elles sont formulées, parce qu'elles ne limitent rien.

**Le sénateur Stanbury:** Alors il est tout à fait possible qu'un groupe ou une série de groupes fassent ce qui a été fait lors des débats sur le libre-échange et achètent tout le temps publicitaire et ne laissent plus de temps pour personne d'autre. Merci.

**Le sénateur Neiman:** Professeur Aucoin, est-ce que le fait que seuls les comités qui sont en faveur du oui ou du non seront reconnus cause des problèmes? Cela signifie qu'il n'y a rien de prévu pour les citoyens du Canada qui ont des problèmes et qui désirent tout simplement faire valoir leurs points de vue sur les bons et les mauvais côtés de la question. Rien n'est prévu comme moyen de diffusion pour les gens. Ils doivent choisir immédiatement leur camp et, ils seront les seuls qui auront le droit de former des comités, n'est-ce pas?

[Text]

**Mr. Aucoin:** That is not the way I read it. On the point raised earlier about the definition, I would read it that if you distributed a single leaflet or mounted an enormous campaign, let's say through television, and did not directly support or oppose one side, you may be able to spend as much money as you want with no regulations.

**Senator DeWare:** It is called a protest committee.

**Mr. Aucoin:** You could not protest against either side, but if you had no conclusion, you could probably spend as much as you wanted.

**Senator Neiman:** But you would have to spend money. You would not be able to avail yourself of the free broadcast time. You would be out of that entirely.

**Mr. Aucoin:** Yes, exactly.

**Senator Neiman:** There appears to be no limit on spending money if you want to spend it as far as broadcast time is concerned. And there is no limit that it must be done in Canada. A lot of cross-border broadcasts could be used.

**Mr. Aucoin:** I have not read the broadcasting section sufficiently to know whether it is the same as in the Elections Act. I cannot answer the last question.

It comes back to the meaninglessness of the spending limits. The spending limits have effect in only one case, and that is if it is an individual person. An individual person cannot proliferate himself or herself, but beyond that it does not work.

**The Chairman:** Professor Aucoin, you complained about the abuse, albeit legal, of reaching your limit, moving on to another committee, reaching the limit and moving on. At least that action is public.

You said you are not a lawyer, but as a lawyer, let me tell you that we do not have any gift tax in this country. What is to stop me from gifting \$1,000 to Senator Berntson, \$1,000 to Senator Doyle, \$1,000 to Senator Hastings—I was not going to give you any, Senator Stanbury—and they all contribute. What is to stop me? Or what is to stop an employer from giving his employees \$100 each and they can give to the committee?

If one wants to get into abuses, it seems to me the one you mentioned is a far better one. At least it will be public that a

[Traduction]

**M. Aucoin:** Ce n'est pas de cette façon que je l'ai interprété. Sur le point soulevé plus tôt concernant la définition, je croirais que si vous distribuez un seul dépliant ou si vous montez une énorme campagne, disons une campagne à la télévision, et que vous ne militez directement ni pour ni contre aucun camp, vous pourriez dépenser autant d'argent que vous le voulez sans contrainte.

**Le sénateur DeWare:** C'est ce qu'on appelle un comité de protestations.

**M. Aucoin:** Vous ne pourriez pas protester contre l'un ou l'autre des camps, mais si vous n'avez pas de conclusions, vous pourriez probablement dépenser autant que vous le voulez.

**Le sénateur Neiman:** Mais il faudrait que vous dépensiez de l'argent. Vous n'auriez pas droit à du temps de diffusion gratuit. Vous seriez tout à fait exclu.

**M. Aucoin:** Oui, c'est exact.

**Le sénateur Neiman:** Il ne semble pas y avoir de limite de dépenses, en ce qui concerne le temps de diffusion. Et rien n'oblige à ce que cet argent soit dépensé au Canada. Il serait possible de diffuser à partir d'endroits de l'autre côté des frontières.

**M. Aucoin:** Je n'ai pas lu l'article sur la radiodiffusion suffisamment pour savoir s'il a les mêmes applications que celui de la Loi électorale. Je ne peux pas répondre à cette dernière question.

On revient à l'absence de sens des limites de dépenses. Celles-ci valent la peine dans un seul cas: s'il s'agit d'un particulier, car il ne peut multiplier ses avoirs. En dehors de cela, ça ne marche pas.

**Le président:** Professeur Aucoin, vous êtes plaint au sujet d'abus, même si c'est légal, il y a des cas où certaines personnes atteignent la limite puis passent à un autre comité, elles atteignent à nouveau la limite puis elles passent encore à un autre comité. Au moins, ce geste est public.

Vous avez dit que vous n'étiez pas un avocat, mais en tant qu'avocat, je peux vous affirmer que nous n'avons pas de droits de donation dans ce pays. Qu'est-ce qui m'empêche de donner 1 000 \$ au sénateur Berntson, 1 000 \$ au sénateur Doyle, 1 000 \$ au sénateur Hastings, rien au sénateur Stanbury, et tous contribuent. Qu'est-ce qui m'en empêche? Ou qu'est-ce qui empêche un employeur de donner 100 \$ à chacun de ses employés pour qu'ils puissent le remettre au comité?

Si quelqu'un veut faire des abus, il me semble que le cas que vous avez mentionné soit un des meilleurs exemples. Au



[Text]

certain contributor belonged to committee number 2 and then is seen down the road in committee number 3.

**Mr. Aucoin:** I do not think I can quickly find it in the context of the Royal Commission's report, but there is a provision in the Royal Commission's report on contributions and in the draft law which the Royal Commission presented which prohibited what you have just described. The funds you contribute would have to come from personal funds, so you would be breaking the law if you gave money to your employees for the purpose of contributing.

**The Chairman:** That may be in the proposal, but in the current law today and in Bill C-81 there is no such restriction.

**Mr. Aucoin:** No, there is not. That is also one of the criticisms which has been made of the Quebec electoral law as well, that there are ways around its limits.

**Senator DeWare:** Professor, do I understand you are saying the monies must come from individual sources and not companies?

**Mr. Aucoin:** That is correct, yes.

**Senator DeWare:** Because in political campaigns, where does your money come from? Often people like to disguise it under a company name. And do not forget that often companies contribute to both parties or three parties, just to keep in the goodwill of whoever comes out on top.

So this has to be an individual contribution, and you are suggesting only up to \$1,000?

**Mr. Aucoin:** I selected that only because of the evidence I presented stating that, for the majority of Canadians, \$1,000 is a significant political contribution.

**The Chairman:** But 99 per cent of Canadians contribute under \$2,000. You could have chosen that.

**Mr. Aucoin:** Yes.

**The Chairman:** Almost 100 per cent of Canadians contribute under \$5,000.

**Mr. Aucoin:** And perhaps you would want to argue that, because corporations and unions cannot give and because we would like a rigorous debate in this country, you would want to push it to \$5,000 because it is a particular case. But it seems to me, we need anything to make it appear that there is a semblance of reasonableness in the limit.

**Senator Neiman:** Of course, the disclosures are there. To me that would be accountability. You would have to disclose it if you gave just \$250.

[Traduction]

moins, ce sera reconnu publiquement qu'un certain donateur faisait partie du comité n° 2 et qu'ensuite, il s'est joint au comité n° 3.

**M. Aucoin:** Je ne crois pas pouvoir la trouver rapidement dans le rapport de la Commission royale, mais ce dernier contient une disposition sur les contributions financières, ainsi que le projet de loi, qui interdit ce que vous venez tout juste de décrire. Les fonds doivent provenir de particuliers, de sorte qu'un employeur enfreint la Loi en donnant de l'argent à ses employés pour qu'ils le remettent au comité.

**Le président:** On pourrait retrouver cette restriction dans la proposition, mais il n'y a rien de prévu dans la loi actuelle ni dans le projet de loi C-81.

**M. Aucoin:** Non, il n'y a rien. C'est également ce que l'on reproche à la Loi électorale du Québec, qu'il y a moyen de contourner les limites.

**Le sénateur DeWare:** Professeur, avez-vous dit que l'argent doit provenir des particuliers et non de compagnies, ai-je bien compris?

**M. Aucoin:** Oui, c'est exact.

**Le sénateur DeWare:** Dans les campagnes politiques, d'où vient l'argent? Souvent les gens aiment faire des dons sous un nom de compagnie. Et n'oubliez pas, les compagnies contribuent souvent à deux partis, ou à trois, tout simplement pour être dans les bonnes grâces de ceux qui prendront le pouvoir.

Il faut donc que ce soit des contributions personnelles, et vous suggérez un montant maximal de seulement 1 000 \$?

**M. Aucoin:** J'ai choisi cela seulement à cause de la preuve que j'ai présentée, indiquant que, pour la majorité des Canadiens, 1 000 \$ est une contribution politique importante.

**Le président:** Mais 99 p. 100 des Canadiens contribuent pour une somme inférieure à 2 000 \$. Vous auriez pu choisir cela.

**M. Aucoin:** Oui.

**Le président:** Presque tous les Canadiens contribuent pour une somme inférieure à 5 000 \$.

**M. Aucoin:** Vous voudrez peut-être faire valoir que, parce que les personnes morales et les syndicats ne peuvent pas donner, et parce que nous aimerions qu'il y ait un débat rigoureux dans ce pays, vous voudriez faire monter la contribution jusqu'à 5 000 \$ étant donné que c'est un cas particulier. Mais d'après moi, nous avons besoin de tout ce qui peut montrer que la limite a l'air d'être raisonnable.

**Le sénateur Neiman:** Naturellement, il y a les divulgations. D'après moi, il y aurait là une obligation de rendre compte. Si vous ne donniez que 250 \$, vous seriez obligé de le divulguer.

[Text]

**Mr. Aucoin:** Disclosure does not restrict the amount you can give. It just means that, if you are going to give an awful lot, you have to show it. In the context of this legislation—I would have to go back and read it more carefully—the disclosure is going to be after the fact. It is several months after the referendum before you find out who gave. If you note the American comparison, they have provisions whereby candidates and parties have to disclose within 24 hours. So you will not have a vote taken with the information already being disclosed. People will find that out well after the referendum.

**Senator DeWare:** That is the point Senator Nurgitz made. What if the person gave to both the yes and no committee? It would not be disclosed until afterwards.

**Mr. Aucoin:** Yes, I am saying there is no disclosure before the vote is taken.

**Senator DeWare:** It would not be disclosed until after the vote was taken, and what could you do about it then?

**Mr. Aucoin:** Nothing.

**Senator DeWare:** Precisely.

**The Chairman:** We rely on that disclosure in our general electoral law and all of that is a later disclosure as well.

**Mr. Aucoin:** Under our present law, the primary purpose of disclosure is not to restrict the amount of money that goes into the process, but to make certain there is transparency in terms of the possibility of undue influence. After an election, people have been elected, you can then draw connections between the amounts given for particular candidates and the behaviour of those groups, if appropriate. After a referendum, it is gone.

**Senator DeWare:** Usually people give large amounts of money in the political process, as far as elections are concerned, because they know there is a deduction there.

**Mr. Aucoin:** That helps small contributions.

**Senator DeWare:** That is not applicable to a referendum?

**Mr. Aucoin:** It has not been made applicable. It could be.

**Senator Neiman:** The yes and no committees in a referendum are not necessarily going to go party line. They will be populous, people who agree with the yes or no. Could they be people of all parties?

**Mr. Aucoin:** But if you had tax credit for political contribution to a referendum, the purpose would be to encourage people to give.

[Traduction]

**M. Aucoin:** La divulgation ne restreint pas le montant que vous pouvez donner. Elle signifie seulement que, si vous devez donner beaucoup, vous devez le montrer. Dans le contexte de cette loi—il faudra que je la lise plus attentivement—la divulgation sera faite après coup. Ce n'est que plusieurs mois après le référendum que vous découvrirez qui a donné. Si vous remarquez, aux États-Unis, il y a des dispositions qui obligent les candidats et partis à faire une divulgation dans les 24 heures. Donc, lorsqu'on procède au vote, les renseignements n'ont pas déjà été divulgués. Les gens seront mis au courant longtemps après le référendum.

**Le sénateur DeWare:** C'est ce qu'a fait remarquer le sénateur Nurgitz. Et si la personne donnait à la fois au comité du oui et au comité du non? On ne le saurait que plus tard.

**M. Aucoin:** Oui, je dis qu'il n'y a pas de divulgation avant le scrutin.

**Le sénateur DeWare:** On ne le saurait qu'après le scrutin, et que pourriez-vous faire alors?

**M. Aucoin:** Rien.

**Le sénateur DeWare:** Précisément.

**Le président:** Nous comptons sur cette divulgation dans notre loi électorale générale, et tout cela est également divulgué plus tard.

**M. Aucoin:** En vertu de la loi actuelle, l'objectif principal de la divulgation n'est pas de restreindre la somme d'argent versée dans le processus, mais d'assurer la transparence relativement à la possibilité d'une influence indue. Après une élection, les gens sont élus, vous pouvez établir des rapports entre les sommes d'argent données pour des candidats particuliers, et le comportement de ces groupes, s'il y a lieu. Après un référendum, la situation est différente.

**Le sénateur DeWare:** Ordinairement, les gens donnent des sommes d'argent considérables pour le processus politique, en ce qui concerne les élections, parce qu'ils savent qu'il y a une déduction.

**M. Aucoin:** Cela favorise les petites contributions.

**Le sénateur DeWare:** Cela ne s'applique pas à un référendum?

**M. Aucoin:** Non, on n'a pas fait en sorte que cela s'applique, mais cela pourrait s'appliquer.

**Le sénateur Neiman:** Dans un référendum, les comités du oui et du non ne vont pas nécessairement se plier à la discipline du parti. Ils seront formés de gens qui sont d'accord avec le oui ou le non. Pourrait-il s'agir de gens de tous les partis?

**M. Aucoin:** Mais si vous aviez un crédit d'impôt pour contributions politiques à un référendum, l'objectif serait d'encourager les gens à donner.



[Text]

**Senator DeWare:** Correct.

**Senator Doyle:** I have a question that is peripheral to what we are talking about. Why is it that, this late in 1992, we are still casually issuing legislation that provides for free broadcasting time? Why has that never been expanded to include other means of communication? If we are going to say to a broadcaster, you must give this much air time to one side or another or both sides of an argument, why do we not say that to some of the other noble institutions of information who are, perhaps, no better than the broadcasters in being even-handed on their own? Newspapers do come to mind.

I wonder if, under the Charter, that is equal?

**Mr. Aucoin:** I think it makes perfect sense to extend it. Politics associated with that would be fierce, I would imagine. It was raised in the context of my appearance before the House of Commons committee where, afterwards, one member pointed out that, with all the regulations that we have in the process, we still do not regulate the printed press which are able to contribute significantly to one side or the other, as occurred in the last British election.

**Senator Doyle:** I am not so sure I would like to regulate them as much as I would like to charge them.

**The Chairman:** Either one feels good to me. Honourable senators, we bring this portion to a close. Professor Aucoin, thank you for bringing us your views. We will consider your opening statement and the various answers you gave.

Our next witness is Mr. Louis Massicotte, Department of Political Science at the University of Montreal. Welcome.

**Mr. Louis Massicotte, Professor, University of Montreal:** Thank you, Mr. Chairman. I happened to be away from this country when the bill was under discussion and debate in the House of Commons. When I was told last Thursday to appear before your committee, I turned to the Library of Parliament, and I was kindly granted access to their wonderful documentation. I am grateful to this institution for this and many other services in the past.

Le projet de loi C-81, qui a été renvoyé à votre Comité, aurait pour effet de doter le gouvernement fédéral, pour la première fois de son histoire, d'un instrument législatif permanent lui permettant de consulter le corps électoral, bien que d'une façon éventuellement sélective, sur une question relative à la Constitution du Canada. Les deux référendums antérieurs à l'échelle canadienne furent tenus sous l'autorité de lois spécifiques dont l'objet fut épuisé dès la publication des résultats du scrutin. Incidemment, la pays a déjà disposé d'une

[Traduction]

**Le sénateur DeWare:** Exact.

**Le sénateur Doyle:** J'ai une question qui se rapporte à ce dont nous parlons. Pourquoi, en 1992, publions-nous encore des lois qui prévoient du temps d'émission gratuit? Pourquoi n'avons-nous jamais étendu cette disposition aux autres moyens de communication? Si nous disons à un radiodiffuseur qu'il doit consacrer tant de temps d'émission à un côté ou l'autre, ou aux deux côtés, d'un argument, pourquoi ne le disons-nous pas à certaines des autres nobles institutions de l'information qui, peut-être, ne sont pas plus impartiales que les radiodiffuseurs? Je pense aux journaux.

Je me demande si, en vertu de la Charte, c'est la même chose?

**M. Aucoin:** Je pense que ça a du sens de l'étendre. La politique sur ce point serait féroce, j'imagine. La question a été soulevée dans le contexte de ma participation au comité de la Chambre des communes où, par la suite, un membre a souligné que, avec tous les règlements qui touchent le processus, nous ne réglementons toujours pas la presse écrite, laquelle peut contribuer beaucoup d'un côté ou de l'autre, comme cela s'est produit au cours de la dernière élection en Grande-Bretagne.

**Le sénateur Doyle:** Je me demande si je n'aimerais pas autant les faire payer que les réglementer.

**Le président:** L'un ou l'autre me semblent corrects. Honorables sénateurs, la présente partie arrive à sa fin. Professeur Aucoin, merci de nous avoir fait part de vos opinions. Nous prendrons en considération votre introduction et les différentes réponses que vous nous avez données.

Notre prochain témoin est M. Louis Massicotte, du département des sciences politiques de l'université de Montréal. Bienvenue.

**M. Louis Massicotte, professeur, université de Montréal:** Merci, monsieur le président. Je me trouvais à l'extérieur du pays lorsque le projet de loi était à l'étude à la Chambre des communes. Lorsqu'on m'a demandé jeudi dernier de me présenter à votre comité, je me suis rendu à la bibliothèque du parlement, et on m'a gentiment donné accès à sa merveilleuse documentation. Je remercie cette institution pour cela, ainsi que pour de nombreux autres services rendus dans le passé.

Bill C-81, which was referred to your committee, will provide the federal government, for the first time in its history, with a permanent legislative instrument enabling it to consult the electorate, although in a possibly selective manner, on any question concerning the Constitution of Canada. The two previous Canadian referenda were held under the authority of specific statutes whose object was exhausted upon publication of the voting results. Incidentally, the country has already had a statute permitting a number of successive referenda to be

*[Text]*

loi permettant la tenue de plusieurs référendums successifs sur un même sujet: en vertu d'une modification apportée en 1919 à la *Loi canadienne sur la tempérance*, le gouvernement fédéral pouvait, à la demande de l'Assemblée législative d'une province (mais non pas de sa propre initiative) organiser la tenue dans cette province, sous la supervision du Directeur général des élections du Canada, d'un référendum sur la prohibition. Ce mécanisme législatif fut utilisé à quelques reprises durant les années 20. Il est disparu de nos lois lors de la révision de 1985. Le projet C-81, lui, laisse au Cabinet fédéral l'initiative du déclenchement du processus référendaire et le choix des provinces où celui-ci se déroulera.

L'idée de référendums constitutionnels à l'échelle canadienne n'est pas nouvelle. C'est à compter de la fin des années 70 qu'Ottawa s'est orienté dans cette voie, avec le projet de loi C-9 de 1978 et le document du ministre Lalonde sur la modification de la Constitution déposé la même année. Le recours au référendum délibératif pour modifier la Constitution était prévu par la version initiale du projet de rapatriement de la Constitution en 1980-81, avant que la Cour suprême ne modère les ardeurs unilatéralistes de l'autorité fédérale d'alors en ce domaine.

Aujourd'hui comme en 1978-81, le référendum est envisagé comme un instrument de dernier recours visant à briser les impasses produites par le processus de négociation intergouvernementale en matière constitutionnelle. Il peut aussi servir à contredire les résultats d'un éventuel référendum tenu sous l'autorité d'une loi provinciale. Le contexte contemporain est toutefois plus dramatique qu'à la fin des années 70 dans la mesure où les risques de dislocation de l'union fédérale canadienne paraissent plus élevés qu'alors.

Bien que nos règles de procédure parlementaire limitent le mandat de votre comité à l'étude détaillée des dispositions du texte, vous me permettrez quelques remarques sur son principe.

Comme Québécois, je crois que c'est une bonne chose à ce stade-ci que le gouvernement fédéral dispose d'un outil de ce genre. Le principe même d'un référendum fédéral suscite une opposition déterminée dans certains secteurs de l'opinion québécoise. Par contre, le premier ministre du Québec et la plupart des commentateurs ne voient pas d'objection à tout le moins de principe à ce que le gouvernement du Canada puisse consulter la population du Canada sur l'avenir constitutionnel du Canada. En quoi ils semblent refléter le sentiment populaire: les sondages d'opinion publique que j'ai consultée font état d'un appui nettement majoritaire de la population québécoise: de l'ordre de 53 p. 100 contre 32 p. 100 au principe d'un tel référendum. Telle est aussi ma position.

Par ailleurs, j'estime qu'il vaut mieux ne pas se leurrer sur les vertus thérapeutiques d'un appel au peuple en matière constitutionnelle. Le gouvernement a décrit son projet comme

*[Traduction]*

held on the same subject: under a 1919 amendment to the *Canada Temperance Act*, the federal government could organize a referendum on prohibition in a province at the request of the legislative assembly of that province (but not on its own initiative), under the supervision of the Chief Electoral Officer of Canada. This legislative mechanism was used on a number of occasions during the 1920s. It disappeared from our statute books during the 1985 revision. Bill C-81 leaves it to the federal Cabinet to trigger the referendum process and to choose the provinces where it will take place.

The idea of Canadian constitutional referenda is not new. Starting in the late 1970s, Ottawa adopted this process with Bill C-9 in 1978 and the paper tabled by Marc Lalonde on amending the Constitution. A deliberative referendum to amend the Constitution was provided in the initial version of the bill to repatriate the Constitution in 1980-81, before the Supreme Court moderated the unilateralist fervour of the federal authority of the time in this area.

Today, as in 1978-81, the referendum is perceived as an instrument of last resort, designed to break the deadlocks produced by the intergovernmental negotiation process on constitutional matters. It may also serve to contradict the results of a possible referendum held under the authority of the provincial statute. The present situation, however, is more dramatic than the situation in the late 1970s in that the risks of dislocation of the Canadian federal union seem higher than at that time.

Although our rules of parliamentary procedure limit your committee's mandate to the clause-by-clause study of the text, please allow me to make a few remarks on its principle.

As a Quebecker, I believe it is a good idea for the federal government to possess an instrument of this kind at this stage. The very principle of a federal referendum sparks determined opposition in certain sectors of Quebec public opinion. However, the Premier of Quebec and most commentators see no objection, at least in principle, to the Government of Canada's being able to consult the population of Canada on the country's constitutional future. In that respect, they seem to reflect popular sentiment: the public opinion polls which I consulted reveal distinctly majority support from the Quebec population: in the order of 53% to 32% in favour of the principle of such a referendum. This is also my position.

Furthermore, I believe it is better not to delude ourselves as to the therapeutic virtues of a call to the people on constitutional matters. The government has described its bill as an



## [Text]

une « police d'assurance ». C'est l'occasion de rappeler, à la suite de plusieurs, qu'aucune police d'assurance ne procure de sécurité absolue.

Ceux qui prêtent des vertus miraculeuses au référendum présument, me semble-t-il, que dans nos discordes constitutionnelles, ce sont les politiciens qui font problème, et que la solution réside dans le peuple. En fait, il y a lieu de suggérer, au rebours d'une certaine rhétorique populiste, que « le peuple » fait lui aussi partie du problème, que nombre de politiciens ne font que refléter l'intransigeance de leurs opinions publiques respectives, en partie parce qu'ils se souviennent de ce qui est arrivé à leurs collègues qui sont allés à contre-courant de leurs opinions. Un référendum peut produire un désaveu, par la population d'une province, de l'entêtement de ses dirigeants et tel semble être l'espoir de nombre de promoteurs du référendum. Mais un référendum peut tout aussi bien confirmer l'appui de cette population à son premier ministre, rendant alors encore plus difficile pour celui-ci toute reculade ou même tout compromis. Certains s'imaginent peut-être, sur la foi d'une lecture douteuse du référendum québécois de 1980, qu'en y mettant le prix, Ottawa peut acheter le résultat qu'il veut lors du référendum. Je crois pour ma part qu'en raisonnant de la sorte, on exagère de beaucoup l'impact des ressources financières sur les résultats des consultations électorales ou référendaires. Je reviendrai plus tard sur ce point.

La tenue d'un référendum fédéral dans le but de débloquent l'impasse constitutionnelle s'apparente très exactement, pour reprendre une expression célèbre, à un « coup de dés », dont le succès n'est pas garanti, et qui peut avoir pour résultat de bétonner des oppositions irréconciliables. Je suis cependant prêt à accepter que, au point où nous en sommes, c'est probablement l'une des dernières cartes qui restent, qu'elle vaille la peine d'être gardée en réserve et, éventuellement, jouée.

Je passe maintenant aux dispositions même du texte. Celui-ci a déjà subi l'examen de l'autre Chambre. Je n'y ai pas décelé pour ma part de faille importante sur le plan technique, mise à part une petite erreur de terminologie à la note marginale de la version française du paragraphe 9.1(1) que je pourrai signaler au technicien que cela intéressera, je ne veux pas vous faire perdre votre temps là-dessus. Certains aspects plus généraux de la mécanique envisagée appellent néanmoins des commentaires qui ne sont pas ceux d'un juriste ne sont pas ceux d'un technicien mais simplement d'un politologue, intéressé aux questions électorales.

Concernant la proclamation référendaire, d'abord le projet de loi confère au Cabinet une latitude très grande quant au choix des provinces où le référendum aura lieu. Une proclamation déterminera si le référendum se tiendra dans une, plusieurs ou toutes les provinces. Comme cette proclamation ne peut être prise avant que le texte de la question référendaire ne soit adoptée par les deux Chambres conformément à

## [Traduction]

“insurance policy”. This is an opportunity, coming in the wake of others, to recall that no insurance policy provides absolute security.

Those who attribute miraculous virtues to the referendum presume, it seems to me, that, in our constitutional disputes, it is the politicians who are the problem, and the people the solution. In fact, it should be suggested, contrary to a certain form of populist rhetoric, that “the people” are also part of the problem, that many politicians merely reflect the intransigence of the opinions of their respective publics, partly because they remember what happened to their colleagues who went against those opinions. As the result of a referendum, the population of a province may disavow the stubbornness of its leaders, and this appears to be the hope of many promoters of referenda. But a referendum may just as easily confirm the population's support for its Prime Minister, thus making it even more difficult for the Prime Minister to retreat or even compromise. Some may imagine, on the basis of a dubious reading of the Quebec referendum in 1980, that Ottawa can buy the result it wants from the referendum by paying the price. For my part, I believe that this kind of reasoning greatly exaggerates the impact of financial resources on the results of electoral or referendum consultations. I shall return to this point in a moment.

Holding a federal referendum in order to break the constitutional deadlock is very similar, to use a well-known expression, to a “toss of the dice”, the success of which is not guaranteed, and which may merely solidify positions that are irreconcilably opposed. I am nevertheless prepared to agree that, at the point where we stand, this is likely one of the last cards remaining, that it should be kept in reserve and possibly played.

I now turn to the provisions of the text. The bill has already been examined by the other Chamber. I have not discerned any major technical weakness in it, except for a small terminological error in the marginal note of the French version of subsection 9.1(1), which I can point out to the technician concerned. I do not want to waste your time with that point. Some more general aspects of the mechanism contemplated nevertheless elicit comments which are not those of a technician, but simply those of a political scientist interested in electoral issues.

Concerning the proclamation of referendum, the bill grants the Cabinet very broad latitude in selecting the provinces where the referendum will be held. A proclamation will determine whether the referendum is held in one, several or all provinces. Since the proclamation may not be made before the text of the referendum in question is passed by both houses, in accordance with clause 4, and since Cabinet is not obliged to

*[Text]*

l'article 4 et que rien n'oblige le Cabinet à révéler préalablement ses intentions quant au cadre territorial de la consultation, je veux dire quant aux provinces qui voteront au référendum, les Chambres peuvent être appelées à adopter une question et être en même temps tenues dans l'ignorance quant aux provinces où elle sera posée. Il est théoriquement possible que le public d'une province ignore pendant un bon mois et demi s'il va participer au processus ou non, puisqu'il peut s'écouler jusqu'à 45 jours entre l'adoption d'une question et l'émission de la proclamation qui s'y rapporte.

Je ne crois pas que l'économie du projet de loi serait bouleversée si les Chambres décidaient, sur proposition du Cabinet, non seulement du texte de la question mais aussi de la ou des provinces où le référendum aura lieu. Il est souhaitable que le processus décisionnel sur ce point soit le plus ouvert possible, et que les parlementaires ne soient pas invités à signer un chèque en blanc à l'exécutif.

Ceci m'amène à souhaiter, incidemment, que le référendum autant que possible se tienne dans toutes les provinces et territoires et non seulement dans quelques-unes, à moins qu'une province ne soit déjà obligée par son droit interne à tenir elle-même un référendum sur le même sujet. Autrement, on risque d'accréditer la perception, chez les résidents d'une province particulière, que le référendum constitue une sorte d'expédition punitive du gouvernement fédéral à l'endroit de leur gouvernement provincial. Nombre de Canadiens pourraient s'offusquer par ailleurs de voir leur province exclue d'un exercice qui se veut «national».

Concernant l'organisation de la campagne référendaire, c'est l'aspect du projet qui a suscité le plus de commentaires depuis sa présentation il y a maintenant près d'un mois. Il est significatif de noter que dans ma province, cet aspect suscite des critiques même chez des commentateurs par ailleurs favorables au principe d'un référendum fédéral. Beaucoup de Canadiens pensent de même. Je crois que le vote en Chambre en a témoigné.

On peut concevoir dans l'absolu deux modes d'organisation d'une campagne référendaire. Toute liberté peut être laissée aux participants quant à leur mode d'association et au volume de leurs dépenses. Cette approche est basée sur l'idée que les libertés d'association et d'expression (au sens très large que les tribunaux donnent à ce dernier concept de liberté d'expression) que ces deux libertés constituent les seules valeurs essentielles à préserver. Il faut convenir que c'est l'approche suivie dans la quasi-totalité des juridictions dans le monde. Ou encore deuxième option on peut privilégier le principe de l'égalité des chances principe qui (malheureusement semble dépourvu, lui, de consécration constitutionnelle explicite) on peut donc suivre l'exemple du Québec, on peut forcer les intéressés à se ranger dans autant de comités

*[Traduction]*

reveal its intentions as to the territorial framework of the consultation, and by that I mean the provinces that will vote in the referendum, the Chambers may be bound to adopt a question and at the same time be kept unaware of the provinces where it will be asked. It is theoretically possible for the public of one province not to know for a good month and a half whether it is to take part in the process or not, since as many as 45 days may elapse between the time the question is adopted and the moment the proclamation concerning it issued.

I do not believe that the economy of the bill would be disrupted if the Chambers decided, on a motion by Cabinet, not only on the text of the question, but also on the provinces where the referendum is to be held. It is desirable for the decision-making process on this point to be as open as possible and for parliamentarians not to be asked to sign a blank cheque for the executive.

This leads me to hope, incidentally, that the referendum will be held as far as possible in all provinces and territories, not simply in a few of them, unless one province is already required by provincial law to hold the referendum on the same subject. Otherwise, there is a risk we may sanction the perception among the residents of a specific province that the referendum constitutes a kind of punitive expedition by the federal government against their provincial government. Many Canadians could be offended if their province were excluded from an ostensibly "national" exercise.

Concerning the organization of the referendum campaign, this is the aspect of the bill that has generated the most comments since it was tabled nearly a month ago. It is significant that, in my province, this aspect has drawn criticism even from commentators who are otherwise favourable to the principal of a federal referendum. Many Canadians feel the same. I believe that the vote in the House attested to that fact.

In the abstract, one can conceive of two ways of organizing a referendum campaign. The participants may be given free rein to determine their type of association and expenses. This approach is based on the idea that the freedoms of association and expression (in the very broad sense that the courts attribute to this latter concept of freedom of expression), that these two freedoms are the only essential values to be preserved. It must be recognized that this is the approach used in almost all jurisdictions in the world. Or as a second option, we may favour the principle of equality of opportunity, a principle which unfortunately does not appear to be explicitly sanctioned by the Constitution. We can therefore follow the example of Quebec and force the parties to divide into as many umbrella committees as there are options submitted to



[Text]

parapluies qu'il y a d'options soumises à référendum, et plafonner les dépenses de ces comités.

D'une certaine façon, on peut dire que le projet de loi C-81 souscrit simultanément à ces deux modèles. Les dispositions sur l'enregistrement des comités référendaires penchent clairement dans le sens de ce que l'on a appelé le «free for all». En l'absence d'une limitation du nombre des comités, en effet, l'imposition d'un plafond de dépenses à chaque comité (qu'on a décidé, je crois, en comité des Communes) est dépourvue de signification, comme l'a d'ailleurs honnêtement reconnu le ministre Harvie Andre dans l'autre Chambre, lors du débat en deuxième lecture.

Par contre, les dispositions du projet en matière de radiodiffusion s'inspirent d'une logique bien différente. L'arbitre répartira les trois heures d'émissions gratuites à parts égales entre les comités favorables au «oui» et les comités favorables au «non». À l'intérieur de chacun de ces deux blocs, la répartition sera faite de façon équitable envers tous les comités référendaires enregistrés admissibles. Le projet n'impose toutefois pas les mêmes concepts d'égalité et d'équité en matière de temps d'émission payé, ce qui accentue l'impression de prédominance, dans le texte du projet de loi C-81, de l'approche «free for all».

À la défense de cette approche, le gouvernement se retranche derrière l'opinion très prépondérante des juristes qu'il a consultés, à l'effet qu'un mécanisme plus contraignant serait probablement annulé par les tribunaux comme attentatoire aux libertés d'association et d'expression garanties par l'article 2 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Un profane comme moi peut difficilement les contredire en la matière. Tout au plus peut-il souligner que, pas plus que les sondages ne remplacent les élections ou les référendums, les avis juridiques ne tiennent lieu de décisions des tribunaux. On peut citer des cas (j'en ai à la mémoire) où les gouvernements sont allés de l'avant sur la base d'une prépondérance d'opinion légale que les tribunaux ont ultérieurement contredite.

Ma préférence instinctive relativement au modèle d'organisation de la campagne référendaire va plutôt au modèle québécois. Je ne vois rien de mal, pour ma part, à ce que le Parlement structure le débat politique en posant une question et en contraignant les acteurs à des options précises. Naturellement, j'en conviens, ceci occasionnera des compagnonnages insolites. À Québec, par exemple, M. Libman, chef du Parti égalité, s'inquiète beaucoup d'une question référendaire québécoise qui le contraindrait à se ranger sous le même parapluie que M. Jacques Parizeau. Comme le dit l'adage «politics make strange bedfellows». J'ai la conviction que si jamais une telle situation se présentait, cependant, le courant majoritaire au sein du comité référendaire a tout intérêt à élargir au maximum le champ de ses appuis et à faire à ses mino-

[Traduction]

the referendum and to set ceilings on the expenses of those committees.

In one way, Bill C-81 may be said to subscribe simultaneously to these two models. The provisions on the registration of referendum committees clearly seem to lead toward some kind of free for all. In the absence of any limit on the number of committees, the setting of a ceiling on each committee's expenses (which I believe was decided by the Commons committee) is devoid of any meaning, as the Minister Harvie Andre honestly acknowledged in the House during the debate on second reading.

However, the Bill's broadcasting provisions are based on a very different logic. The arbitrator will divide the three hours of broadcast time equally among the "yes" committees and the "no" committees. Within each of these two blocks, the distribution will be fair for all eligible registered referendum committees. However, the bill does not impose the same concepts of equality and fairness regarding paid broadcasting time, a fact that heightens the impression one gets from the text of Bill C-81 of the predominance of the free for all approach.

In defence of this approach, the government has retreated behind the preponderant opinion of the legal experts it has consulted that a more restrictive mechanism would probably be set aside by the courts as undermining the freedoms of association and expression guaranteed by section 2 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. It is difficult for a layman such as I to contradict them in this matter. At best, I can point out that legal opinions cannot replace court decisions any more than surveys can replace elections and referenda. Cases can be cited (I have some in mind) in which governments went ahead on the basis of a balance of legal opinion which the courts subsequently contradicted.

My instinctive preference as to models for organizing a referendum campaign will be more for the Quebec model. I find nothing wrong in Parliament's structuring the political debate by asking the question and limiting the players to specific options. I agree that this will naturally lead to unusual partnerships. In Quebec, for example, Mr. Libman, the Leader of the Equality Party, is very much concerned that the Quebec referendum question might push him under the same umbrella as Mr. Jacques Parizeau. As the old adage goes, "Politics makes strange bedfellows." I am convinced that, if ever such a situation arose, the majority current within the referendum committee has every interest in expanding its field of support as far as possible and in giving its minorities the most generous share possible. The committees, it is true, may be some-

## [Text]

rités la part la plus généreuse possible. Les comités risquent (c'est vrai) d'être des coalitions un peu hétéroclites. On peut en dire autant, sans ironie ou manque de respect aucun, de nombre de nos partis politiques qui sont eux aussi des coalitions les plus larges possibles dont l'objectif est moins la pureté idéologique que la recherche du pouvoir.

De même, concernant ce modèle québécois, l'égalité au niveau des dépenses maximales correspond davantage à la conception que je me fais d'une campagne civilisée. L'idée du plafonnement des dépenses vient d'une loi britannique de 1883, significativement intitulée *Corrupt and Illegal Practices Prevention Act*. Les Québécois ont emprunté ce système en 1963 parce que leur expérience historique, notamment sous les années Duplessis, leur avait enseigné les dangers de l'absence de réglementation en ce domaine. Au minimum, le contrôle des dépenses facilite l'acceptation par les perdants du résultat du scrutin.

La logique de mes propos me conduirait à me faire l'avocat sans réserve de l'introduction du système québécois dans ce projet. Je me retiens néanmoins de vous recommander à ce stade-ci et au moins dans l'immédiat, d'amender le projet de loi et d'y introduire le principe des comités parapluies assujettis à des plafonds de dépenses. Quatre considérations motivent mon attitude.

Premièrement, je ne suis pas en mesure d'affirmer, sur la base des travaux des chercheurs en ce domaine, que le volume des dépenses engagées par les partis en lice influence de façon déterminante (je choisis mes mots) le résultat des consultations électorales et référendaires. Pour n'en citer qu'un seul de ces chercheurs, Frank J. Sorauf, l'un des meilleurs spécialistes américains des partis politiques et je cite:

Every election produces its own breathless discoveries that a good many winners in the cash column lost in the vote column. The graveyards of political ambition are in fact filled with bodies of losing candidates who outspent their opponents (. . .) In politics, as in life, money doesn't buy everything.

Des citations au même effet (que je vous épargne) peuvent être glanées dans les travaux de Herbert Alexander, un des nombreux spécialistes américains et un des meilleurs dans le domaine, qui incidemment a été consulté par la commission de M. Lortie ou encore par Howard Penniman. Il ne s'agit pas de dire (je veux que cela soit bien clair dans votre esprit) que l'argent n'a aucune importance mais simplement de dire que la caricature du système électoral, comme une sorte de machine à sous où l'argent fait toute la différence, sans égards à des facteurs essentiels comme la qualité des candidats, à la cohérence des programmes politiques, à la conjoncture économique, cette caricature n'est pas scientifiquement recevable.

J'ai deux exemples précis, l'un plus ancien, l'autre plus lointain. Lors du référendum de 1942 sur la conscription, le

## [Traduction]

what disparate coalitions. The same may be said, without irony or any lack of respect, of many of our political parties, which are also the broadest possible coalitions, whose objective is less ideological purity than the search for power.

Likewise, concerning this Quebec model, equality in maximum spending levels stems more from the conception I have of a civilized campaign. The idea of expense ceilings comes from a British statute of 1883, significantly entitled, *Corrupt and Illegal Practices Prevention Act*. Quebecers borrowed this system in 1963 because their historical experience, notably during the Duplessis years, had taught them about the dangers of the lack of regulation in this area. Expense control at least makes it easier for the losers to accept the results of the vote.

The logic of my remarks would lead me to advocate resolutely, introducing the Quebec system in this bill. However, at this stage and at least in the immediate future, I refrain from recommending that you amend the bill to introduce the principle of umbrella committees being subject to expense ceilings. My attitude is based on four considerations.

First, on the basis of research in the field, I cannot say that the volume of expenses incurred by parties in the running is a determining influence (and I am choose my words carefully) on the outcome of electoral and referendum consultations. To cite only one researcher, Frank J. Sorauf, one of the best U.S. specialists on political parties, says, and I quote:

À chaque élection, on est estomaqué de constater le nombre de candidats qui, en dépit d'une caisse électorale bien garnie, n'ont pas réussi à se faire élire. En fait, le cimetière des ambitions politiques est rempli de candidats battus par des adversaires moins fortunés (. . .) En politique comme dans la vie, l'argent ne peut tout acheter.

Quotations to the same effect (which I will spare you) may be gleaned from the work of Herbert Alexander, one of the many U.S. experts and one of the best in the field, who incidentally was consulted by the Lortie Commission, or again by Howard Penniman. The point is not to say—and I want that to be very clear in your minds—that money has no importance, but simply to say that the caricature of the electoral system as a kind of money machine in which money makes all the difference, without regard for essential factors such as the quality of candidates, the coherence of political programs, or the economic situation, that caricature is not scientifically admissible.

I have two specific examples, the one older, the other more distant. During the 1942 referendum on conscription, the "no"



[Text]

camp du "non", banni des ondes de Radio-Canada, boudé par les puissances financières, gouvernementales et ecclésiastiques du temps, n'en recueillit pas moins la plus forte marge de victoire (70 pour cent) jamais remportée (si je ne m'abuse) lors d'une consultation électorale ou référendaire au Québec depuis 1921. Plus récemment, les électeurs danois ont rejeté le *Traité de Maastricht*, dont les partisans avaient pourtant dépensé, selon des rapports de presse, quatre fois plus que leurs adversaires.

Je ne vais, bien sûr, pas suggérer le contraire à savoir que celui qui dépense le moins gagne toujours. Ce que je souligne, c'est que l'on peut citer pas mal de cas où celui qui dépense le plus se retrouve en arrière de ceux qui dépensent le moins.

Donc, la première raison pour laquelle je n'insiste pas sur le modèle québécois, c'est que je crois que personnellement, sur un plan scientifique, ce n'est pas décisif, le montant d'argent que vous dépensez.

La deuxième raison aussi, c'est que le principe des comités parapluies a déjà été rejeté par les Communes et que rien n'indique que la Chambre a changé d'avis sur ce point. Un éventuel amendement en ce sens ne ferait probablement que retarder l'adoption du projet, voire le torpiller. Chacun, bien sûr, est libre de son opinion sur ce point. Mais, pour ma part, j'ai tendance à préférer une loi imparfaite à pas de loi du tout.

Un troisième point aussi, c'est qu'un régime de comités parapluies nécessitera probablement le recours à la clause dérogatoire, c'est-à-dire l'article 33 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Il nécessitera ce recours pour être mis à l'abri de tout recours judiciaire. Je n'ai personnellement aucune objection à l'utilisation de ce mécanisme qui fait partie de notre document constitutionnel. Toutefois, je dois admettre que les réactions d'hostilité extrême suscitées par le passé, par le recours à cette disposition, laissent prévoir qu'en l'utilisant, le Parlement compromettrait dès le départ les chances de succès du processus référendaire en braquant d'entrée de jeu une partie significative de l'opinion.

Enfin, quatrièmement, il faut bien comprendre que même si la Chambre revenait sur sa position initiale et même si elle acceptait de passer outre à la Charte, le dispositif ainsi établi ne serait pas nécessairement étanche. En passant, le Conseil du référendum du Québec est le tribunal spécial mis sur pied par la loi québécoise sur la consultation populaire, pour traiter du contentieux référendaire. L'arrêt de ce Conseil, dans l'affaire Médiacom, le 16 mai 1980, a clairement établi que les contrôles prévus par la *Loi sur la consultation populaire* du Québec étaient inopérants vis-à-vis le gouvernement du Canada, comme du reste (le tribunal l'a précisé) vis-à-vis celui du Québec, en vertu d'un principe de droit selon lequel nulle loi ne lie la Couronne, à moins que celle-ci n'y consente explicitement.

[Traduction]

camp, banished from the CBC airwaves and snubbed by the financial, governmental and ecclesiastical powers of the time, nevertheless won by the largest margin of victory ever—70 per cent if my figures are correct—in an electoral or referendum consultation in Quebec since 1921. More recently, Danish voters rejected the *Maastricht Treaty* even though those in favour of the treaty, according to press reports, spent four times as much as their opponents.

I will not of course suggest the contrary view, that the side that spends the least always wins. What I am emphasizing is that it is possible to cite a fair number of cases in which the group that spends the most finishes behind those that spend the least.

And so my first reason for not promoting the Quebec model is that I personally believe that the amount of money you spend is not decisive in scientific terms.

The second reason is that the principle of umbrella committees has already been rejected by the Commons and there is no indication that the House has changed its view on this point. A possible amendment in this direction would likely only delay or even torpedo passage of the bill. Every person is of course entitled to his or her opinion on this point. But for my part, I tend to prefer an imperfect statute to no statute at all.

A third point as well is that a system of umbrella committees will likely make it necessary to invoke the override clause, that is to say section 33 of the *Constitution Act, 1982*. This will be necessary in order to provide shelter the system from all court remedy. Personally, I have no objection to using this mechanism, which is part of our Constitution. However, I must admit that the reactions of extreme hostility which this provision has caused in the past suggest that, by using it, Parliament would compromise from the outset the referendum process's chances for success by fixing a significant portion of public opinion from the outset.

Fourth, and last, you must really understand that, even if the House went back on its initial position and agreed to override the Charter, the mechanism thus established would not necessarily be airtight. Incidentally, the [TRANSLATION] Quebec Referendum Council is the special tribunal established under the Quebec population consultation legislation to address the referendum dispute. The Council's decision in the Mediacom affair, rendered May 16, 1980, clearly established that the controls provided under the *Quebec Popular Consultation Act* were inoperative with respect to the Government of Canada, as they were, the tribunal pointed out, with respect to the Quebec government by virtue of a principle of law according to which no law is binding on the Crown unless the Crown explicitly consents thereto.

*[Text]*

Vous savez, en passant, à cause de cette situation juridique il s'est trouvé qu'à peu près quatre millions de dollars ont été dépensés en 1980 à l'intérieur du cadre prévu par la loi québécoise et que les montants dépensés par le seul gouvernement fédéral, à l'extérieur de ce cadre, ont été évalués successivement à trois millions de dollars, ce qui est déjà beaucoup, ensuite, à cinq millions. Un député a fait pas mal de recherches dans les archives et il a soutenu que c'était plutôt 17 millions et demi de dollars.

À supposer qu'il ait raison, si quatre millions de dollars sont dépensés à l'intérieur du cadre d'une loi et que 17 millions et demi de dollars sont dépensés (en toute légalité d'ailleurs) à l'extérieur du cadre de cette loi, je me gratte la tête un petit peu quant à l'efficacité et à l'étanchéité de tels mécanismes.

Pour conclure à l'efficacité des comités parapluies, il me faudrait avoir la certitude que le gouvernement fédéral est lié par le projet de loi C-81 ou qu'il est disposé à l'être, si tel n'est pas le cas et que les gouvernements des provinces qui sont des acteurs à l'intérieur des référendums constitutionnels, sont également liés par ce texte ou sont disposés à l'être. Des juristes plus qualifiés que moi pourront répondre à ces questions qui ne sont pas de mon domaine.

Tout ce que je peux dire, c'est que si tous les gouvernements peuvent dépenser à volonté à l'extérieur du cadre de la législation, comme c'est le cas au Québec, celle-ci n'est qu'un tigre de papier législatif.

Pour ces motifs, je préfère m'en tenir à des suggestions de portée moindre mais qui pourraient peut-être s'avérer utiles dans le cadre de vos délibérations ou qui pourraient peut-être être prises en considération lors d'une révision ultérieure du texte, qui est d'ailleurs envisagé par l'un des derniers articles du projet.

Ma première suggestion concerne l'abstention. Le libellé du texte (en tous les cas, c'est la lecture que j'en fais) n'envisage que deux options référendaires possibles. J'ai dit «campagne» dans mon mémoire mais cela devrait être plutôt deux options référendaires possibles, c'est-à-dire le «oui» et le «non». Ne sont, en effet, considérées comme dépenses référendaires, que les sommes engagées à l'une ou l'autre de ces deux fins. Or, je ne sais pas si les rédacteurs du projet s'en sont avisés mais il peut arriver que des forces politiques importantes récuse le principe même du référendum annoncé. Par exemple, s'ils estiment que le premier ministre fédéral cherche un plébiscite personnel pour rehausser sa cote de popularité et que ces forces-là fassent activement campagne en faveur de l'abstention.

En passant, je vous signale que un tel scénario n'a absolument rien de théorique. Je me souviens très bien, par exemple, qu'en 1972, il y a eu un référendum en France. Le président Pompidou a fait ce que l'on appelle une belle manœuvre politique ou du moins ce qu'il croyait être une manœuvre politique astucieuse. Les deux principaux partis opposés à lui, les

*[Traduction]*

Incidentally, as a result of this legal situation, nearly \$4 million were spent in 1980 within the framework set out by the Quebec legislation, and the amounts spent by the federal government alone outside that framework were successively estimated at \$3 million, which was already a lot, then at \$5 million. One member did a fair bit of research in the archives and argued that the real figure was \$17.5 million.

Supposing he was right, if \$4 million were spent within the legislative framework, and \$17.5 million were spent, entirely legally by the way, outside that framework, I would wonder somewhat about the effectiveness and airtightness of these mechanisms.

To conclude on the effectiveness of umbrella committees, I need to be certain that the federal government is bound by Bill C-81 or is disposed to be bound by it, if such is not the case and the provincial governments which are the players in constitutional referenda are not also bound by this text or are disposed to be bound by it. Legal experts more qualified than I will be able to answer these questions, which are not matters within my field of expertise.

All I can say is that, if all governments can spend as much as they want outside the legislative framework, as is the case in Quebec, the statute is merely a legislative paper tiger.

For these reasons, I prefer to limit myself to suggestions of lesser scope, but which could perhaps prove useful in the context of your proceedings and which could perhaps be taken into consideration in a subsequent revision of the legislation, which is incidentally contemplated in one of the last clauses in the bill.

My first suggestion concerns abstention. The text as currently worded—in any case, according to my reading of it—contemplates only two possible referendum options. I said “campaign” in my brief, but that should be two possible referendum options, that is to say the “yes” and the “no”. Only those expenses incurred by the parties in these two camps are considered as referendum expenses. I do not know whether the bill's drafters realized it, but major political forces may reject the very principle of the announced referendum—for example, if they consider that the Prime Minister is holding a personal plebiscite to increase his popularity—and campaign actively in favour of abstention.

I would point out in passing that there is absolutely nothing theoretical about this scenario. I remember very clearly, for example, that there was a referendum in France in 1972. President Pompidou engineered a skilful political manoeuvre, or at least what he believed to be a crafty political manoeuvre. The two main parties opposed to him, the socialists and the com-



*[Text]*

socialistes et les communistes, venaient tout juste de conclure un accord électoral en vue de la prochaine élection législative.

M. Pompidou a décidé à ce moment-là d'enfoncer le coin entre ces deux partis politiques en convoquant un référendum sur le seul sujet sur lequel ces deux partis ne s'entendaient aucunement. Il a convoqué un référendum portant sur l'élargissement du marché commun qui venait tout juste d'être décidé. Il s'est dit: cela va être beau, les socialistes vont voter «oui», les communistes vont voter «non» et cela va ébranler l'union qui vient tout juste d'être faite. Le coup était très astucieux et très bien pensé. Il n'y avait qu'un seul problème: il était un peu trop transparent. Les socialistes se sont tout de suite rendu compte du piège qu'on leur tendait. Ils ont décidé tout simplement de faire campagne pour l'abstention. Résultat du référendum: ce sont les abstentions qui ont gagné. Trente-neuf pour cent des électeurs se sont abstenus, 36 pour cent ont voté «oui» et le reste ont voté «non».

Donc, vous avez un cas où, un parti politique majeur, à l'intérieur d'un pays également majeur, décide de faire campagne en faveur de l'abstention. Il trouve moyen, sans doute en association avec beaucoup de simples pêcheurs à la ligne du dimanche, de se retrouver parmi le côté gagnant.

Donc, le scénario que je vous présente n'a rien d'hypothétique.

Sous le régime du projet de loi C-81, rien ne semble interdire aux partisans de l'abstention de se structurer et de faire campagne. Rien non plus ne prévoit leurs dépenses, ni ne les limite, ni n'en prévoit la divulgation. La lecture que je fais du texte du projet, c'est que si un comité se forme en faveur de l'abstention, à ce moment-là il évolue complètement en dehors des cadres prévus par la loi. Il est totalement ignoré par le droit référendaire.

D'où la question que je pose: ne devrait-on pas élargir la notion de dépense référendaire et celle de comité référendaire pour prévoir cette possibilité?

Mon deuxième point aussi, c'est l'identification des comités. Encore là, c'est la lecture que je fais ici de l'alinéa 13(2)b) du texte. Dans sa demande d'enregistrement, un comité référendaire n'est pas obligé d'indiquer l'option qu'il défendra lors de la campagne référendaire. Il n'est pas obligé de dire s'il va favoriser ou défavoriser le «oui» ou le «non». On dit simplement dans le texte de la loi, le comité où il va exercer ses activités et on dit les circonscriptions où ils vont «to support and oppose», dans le texte anglais. Mais il n'est pas indiqué s'il doit, de façon explicite, en tous les cas, s'il va favoriser le «oui» ou le «non». Ce qu'il doit dire, ce sont les circonscriptions où il va exercer ses activités.

*[Traduction]*

munists, had just reached an electoral agreement with a view to the next legislative election.

Mr. Pompidou decided at the time to drive a wedge between those two political parties by calling a referendum on the only subject on which they could not agree. He called a referendum on the expansion of the common market, which had just been decided on. He said to himself: this is going to be good; the socialists are going to vote "yes", the communists "no", and that is going to shake up the union that has just been sealed. The manoeuvre was very crafty and very well thought out. There was only one problem: it was a little too transparent. The socialists quickly realized that a trap had been set for them. They decided simply to campaign in favour of abstention. As a result, the abstentions carried the referendum. Thirty-nine per cent of voters abstained, 36% voted "yes" and the rest voted "no".

So you have a case in which a major political party in a major country decided to campaign in favour of abstention. It found a way, no doubt in association with many voters who simply preferred to go fishing, to be on the winning side.

So there is nothing hypothetical about the scenario I just presented.

Under the regime of Bill C-81, nothing seems to prevent the abstainers from organizing and campaigning. Nor is any provision made for their expenses, for limits on those expenses or for disclosure of those expenses. From my reading of the bill's text, if a committee forms in favour of abstention, it will be completely outside the framework provided by the act. It is entirely ignored by the referendum law.

Hence the question that I put to you: should we not broaden the notion of referendum expenses and that of the referendum committee to provide for this possibility?

My second point is the identification of committees. Here again I am talking about my reading of paragraph 13(2)(b) of the text. In its application for registration, a referendum committee is not required to indicate the option it will defend during the referendum campaign. It is not obliged to say whether it is going to favour or oppose the "yes" or "no" side. The text of the bill simply requires the committee to state where it intends to carry on its activities and mentions the electoral districts where they are going "to support and oppose" as the English text states. But it is not indicated whether it must say, explicitly in any case, whether it is going to support the "yes" or "no" side. What the committee must indicate is the electoral district where it is going to carry on its activities.

[Text]

Par contre, l'aspirant comité référendaire doit indiquer s'il va favoriser le "oui" ou le "non" et s'il souhaite bénéficier du temps d'antenne gratuit prévu par le projet. C'est le sens de l'alinéa 22(2)b).

À mon avis, qu'ils soient intéressés ou non à se prévaloir du temps gratuit à la radio et à la télévision, tous les comités devraient indiquer l'option qu'ils favorisent, y compris l'abstention, éventuellement, afin de clarifier le débat public. Le public à ce moment-là saurait clairement à quoi s'en tenir quant à l'orientation de chacun puisque l'on a avancé que le nombre de tels comités pourrait aller jusqu'à 5 000. J'ajoute que la comptabilisation des dépenses totales engagées par chaque camp serait nettement facilitée si, sur le rapport du directeur général des élections et pour chacun des comités référendaires enregistrés, il y avait une claire indication, à savoir si le comité a favorisé le «oui», le «non», ou un autre option.

Mesdames, messieurs, je vous remercie de votre attention. Je suis maintenant prêt à répondre à vos questions.

**Le président:** Je vous remercie. Sénateur Beaudoin.

**Le sénateur Beaudoin:** Je vous remercie, monsieur le professeur Massicotte, pour ces commentaires intéressants.

Vous dites que vous suggéreriez plutôt que le référendum soit toujours tenu sur une base nationale. Le gouvernement a choisi dans plusieurs secteurs de la loi, ce que j'appelle une solution souple: les dépenses, la multiplicité des comités, et cetera. Sur le plan territorial, il a choisi que le référendum soit vraiment national ou encore qu'il ne s'adresse qu'à une ou plusieurs provinces.

C'est probablement sans doute pour cela qu'il n'a pas prévu une majorité double ou une majorité quadruple, c'est-à-dire par région, pour considérer que le référendum était positif ou négatif.

J'aimerais savoir pourquoi vous suggérez que le référendum soit toujours national? Remarquez qu'il est probable que ce référendum, s'il a lieu, sera national. Est-ce qu'il y a une raison pour laquelle vous aimeriez que cela soit vraiment national tout le temps?

**M. Massicotte:** Voici, ma solution est un peu plus nuancée. J'admets parfaitement que si une province dispose déjà de mécanismes référendaires qui lui imposent de tenir un référendum sur le sujet, je comprends très bien à ce moment-là que le fédéral préfère s'effacer et d'éviter que les résidents d'une même province ne soient consultés deux fois sur un sujet parfaitement identique.

J'ai l'impression, personnellement, que si l'on commence à tenir un référendum uniquement dans une province, dont le premier ministre, par hypothèse, a la tête un peu plus dure que

[Traduction]

However, the aspiring referendum committee must indicate whether it supports the "yes" or "no" side and whether it wishes to have the free broadcast time provided for by the bill. That is the meaning of paragraph 22(2)(b).

In my view, whether or not they are interested in using the free radio and television time, all the committees should indicate the option they defend, including possible abstention, in order to clarify the public debate. The public would then know clearly what to expect regarding the orientation of each committee since it has been suggested that there could be as many as 5,000 such committees. I would add that the accounting of all expenses incurred by each camp would be distinctly facilitated if there was a clear indication in the Chief Electoral Officer's report and for each of the registered referendum committees whether the committee defended the "yes", the "no" or another option.

Ladies and gentlemen, thank you for your attention. I am now prepared to answer your questions.

**The Chairman:** Thank you. Senator Beaudoin.

**Senator Beaudoin:** Thank you, Professor Massicotte, for those interesting comments.

You say that you would suggest instead that the referendum still be held on a national basis. In a number of areas of the bill, the government has chosen what I call a flexible solution: expenses, a multitude of committees, etc. In territorial terms, it has decided that the referendum will be truly national or that it will address only one or a number of provinces.

It is no doubt for that reason that it has not made provision for a double or quadruple majority, that is by region, in order to determine whether the referendum is positive or negative.

I would like to know why you suggest that the referendum will still be national, although, if it is held, the referendum will likely be national. Is there a reason why you would like it to be truly national?

**Mr. Massicotte:** My solution is a little more refined. I admit entirely that, if a province already has referendum mechanisms, which require it to hold a referendum on the subject, I understand fully that the federal government prefers to stand back and avoid having the residents of a single province be consulted twice on the same subject.

Personally, I get the impression that, if we begin to hold a referendum in only one province where the premier is, let us say, a little more hardheaded than the others, two things may



[Text]

les autres, il y a deux choses qui risquent de suivre. D'abord, ce qui va arriver, c'est qu'à l'intérieur de la province, cela va être perçu comme une intrusion.

On va dire: c'est cela, voyez-vous, le référendum ne sert finalement non pas à prendre l'opinion de l'ensemble des Canadiens sur tel sujet. Il ne sert pas à vérifier si les premiers ministres des provinces ont consenti un accord alors que leur population ne suit pas. Alors, le référendum ne sert qu'à une chose: à punir la province, à punir le premier ministre qui a osé résister à la volonté fédérale là-dessus.

C'est une réaction possible parmi les résidents de la province. Cela peut tout aussi bien s'avérer une réaction qui va compromettre le succès même du référendum.

**Le sénateur Beaudoin:** Cela se poserait dans quel cas, monsieur Massicotte? Est-ce que cela se poserait, par exemple, dans un cas où tout le monde serait d'accord autour de la table des négociations mais qu'un seul premier ministre s'objecterait? Par exemple, vous dites: si le fédéral décidait de faire un référendum dans une seule province, celle qui s'oppose, là le moins que l'on puisse dire, c'est que oui, cela attirerait l'attention. C'est le moins que l'on puisse dire!

Évidemment, vous ne l'acceptez pas, je crois?

**M. Massicotte:** Personnellement, cela ne me choque pas. Mais j'ai l'impression que dans la province, par exemple, vous risquez d'avoir une réaction assez négative.

Le deuxième point, c'est que un des arguments avancés en faveur des référendums, c'est de dire que cela permet au peuple de se prononcer sur le sujet. À ce moment-là, si l'on permet au Cabinet de choisir quels sont les Canadiens qui vont se prononcer et puis d'exclure ceux que l'on estime ne pas avoir besoin d'avoir leur avis, je pense que cela va faire un peu étrange comme situation.

Je résiste mal à l'impression que finalement là... D'ailleurs, c'était ainsi dès la première fois où on a discuté du référendum à l'échelle fédérale. Si vous vous rappelez du *Livre Blanc* je crois de M. Lalonde, en 1978, les hypothèses référendaires qu'il envisageait, c'était à peu près dans cet esprit. Si une province est gentille et qu'elle consent aux modifications que le gouvernement fédéral propose, très bien. Puis, si la province se montre un petit peu plus récalcitrante, on va lui faire un référendum et on va régler la question de cette façon.

Je pense que cela risque d'être mal reçu dans la population d'une province. Cela risque de se retourner contre ses auteurs. Si cela peut faciliter, si cela n'a pas l'effet que je crains, tant mieux. À ce moment-là, cela facilitera la conclusion d'un accord. Je souhaite très vivement que l'on puisse en arriver à un tel accord.

[Traduction]

happen. First, what will happen is that this will be perceived as an intrusion in the province.

People will say: that's it, you see, the referendum is ultimately being used not to determine the opinion of all Canadians on the subject, not to determine whether the premiers of the provinces have reached an agreement but are not supported by the population; the referendum is only being used for one thing: to punish the province, to punish the premier who dared stand up to the federal will on the question.

That is a possible reaction among the province's residents. That could also prove to be a reaction that compromises the very success of the referendum.

**Senator Beaudoin:** In what case would that occur, Mr. Massicotte? Would that occur for example, in the case in which everyone around the negotiating table agreed, but one premier objected? For example, you say: if the federal government decided to hold a referendum in a single province, the one that would oppose it... Well, the least you can say is that, yes, that would attract attention. That is the least you could say!

Obviously, you do not accept that, I believe?

**Mr. Massicotte:** Personally, that does not trouble me. But it is my impression that you risk provoking a fairly negative reaction in the provinces, for example.

The second point is that one of the arguments put forward in favour of referenda is that they enable the people to state their opinion on the subject. If you allow Cabinet to choose which Canadians will express their opinion, and exclude those whose opinions are thought not to be needed, I think the result will be a fairly strange situation.

I find it hard not to get the impression that... And it was the same way the first time the federal referendum was discussed. If you remember Mr. Lalonde's White Paper in 1978, the referendum options he contemplated were roughly in the same spirit. If a province is nice and consents to the changes the federal government proposes, very well. But if the province proves to be somewhat recalcitrant, the government is going to hold a referendum and settle the matter that way.

I believe there is a risk this will be poorly received by the population of a province. And it risks turning against its authors. If it can facilitate matters, and if it does not have the effect I fear it will, so much the better. It will then facilitate an agreement. I very much hope that we can reach such an agreement.

*[Text]*

**Le sénateur Beaudoin:** Là c'est une décision politique. Prenez par exemple, actuellement, au sein du comité présidé par M. Clark, il n'y a pas encore d'accord sur tous les points.

Si à un moment donné le premier ministre du Canada décide de faire des offres fédérales qui pourraient très bien devenir celles des trois partis politiques à la Chambre des communes et au Sénat, à ce moment-là, il peut faire deux choses. Il peut déposer une ou deux résolutions devant les deux Chambres et lancer le mécanisme d'amendement prévu dans la loi constitutionnelle.

Ou il peut (s'il le veut—il n'est pas obligé) faire un référendum. Aussi, les autres provinces pourront faire un référendum sur les offres fédérales devant les deux Chambres fédérales. C'est une possibilité.

À ce moment-là, vous dites normalement que le référendum devrait être national. Je suis d'accord avec vous, normalement. S'il n'a pas prévu de double majorité ou de quadruple majorité, c'est parce qu'il s'est probablement dit: je veux me garder la porte ouverte pour faire un référendum qui ne serait pas national. C'est une décision politique.

Le but du référendum, dans le fond, il serait quoi? C'est peut-être parce que l'on commence à penser que le peuple canadien, dans l'ensemble serait peut-être prêt à débloquent le processus constitutionnel beaucoup plus que les acteurs politiques dans les provinces. Ce serait le but du référendum.

Cela ne serait pas une bataille contre X, Y et Z. Je ne pense pas. Cela serait plutôt: bon, s'il n'y a pas moyen de s'entendre autour de la table des onze, il reste une carte à jouer, soumettons la question au peuple. Dans ce sens, je suis d'accord avec vous que normalement cela devrait être national.

Là, une province pourrait aller à l'encontre de ce que son premier ministre pense autour de la table. Cela ne serait pas dirigé. . . Le but serait national, bien sûr. Cela pourrait aider à débloquent une situation.

Par exemple, quand c'est la formule 7-50, cela va assez bien. Même s'il y a trois premiers ministres qui s'opposent, cela peut réussir. Si c'est le veto ou la Cour suprême ou je ne sais pas, moi, le pouvoir de réserve ou de désaveu qui demande l'unanimité, bien là, évidemment, cela demande l'unanimité. Il s'agit qu'il y en ait un ou deux et tout tombe.

En ce sens-là, le référendum peut avoir une vertu comme carte ultime.

**M. Massicotte:** Le projet de loi, comme vous l'avez très justement souligné, est très souple. Mais par conséquent, il autorise des spéculations presque infinies quant à la quantité des scénarios qui peuvent se produire.

*[Traduction]*

**Senator Beaudoin:** That is a political decision. Currently, for example, there is not yet any agreement on all points within the committee chaired by Mr. Clark.

If at one point, the Prime Minister of Canada decides to make federal offers which could very well become those of the three political parties in the House of Commons and the Senate, he may then do two things. He may table one or two resolutions before the two Chambers and trigger the amendment mechanism provided in the Constitution Act.

Or he may, if he wishes— he is not obliged to do so—hold a referendum. The other provinces may also hold a referendum on the federal offers before the two federal chambers. That is a possibility.

In that case, you say that the referendum should, under normal circumstances, be a national one. I agree with you, under normal circumstances. If he has made no provision for a double or quadruple majority, that is probably because he thought: I am going to leave the door open for a referendum that is not national. That is a political decision.

What would the goal of the referendum ultimately be? It is perhaps because we are beginning to think that the Canadian people, as a whole, would perhaps be prepared to break the deadlock in the constitutional process much more easily than the political players in the provinces. That would be the purpose of the referendum.

It would not be a battle against X, Y and Z. I do not think so. It would be more the idea that, if there is no way to agree among the 11 representatives of the table, there remains one card to play: let's put the question to the people. In that sense, I agree with you that the referendum should normally be a national one.

In that case, a province could go against what the Prime Minister says around the table. That would not be directed. . . The purpose would be national, of course. That could help break the deadlock.

For example, the 7-50 formula works fairly well. It can work even if three premiers object. As for the veto or the Supreme Court or whatever, the standing power or the power of disallowance, which require unanimity. . . That, obviously, requires unanimity. If there are one or two who object, the whole thing fails.

In that sense, the referendum may have the virtue of being the last card.

**Mr. Massicotte:** The bill is very flexible, as you have very correctly pointed out. Consequently, however, it gives rise to almost infinite speculation as to the number of scenarios that may occur.



*[Text]*

J'aimerais revenir à un point que vous avez évoqué, celui de l'absence de la majorité prescrite à l'intérieur de ce référendum. Vous avancez l'idée que c'est parce que l'on ne sait pas quelles sont les provinces qui vont se prononcer que l'on ne spécifie pas de majorité.

**Le sénateur Beaudoin:** Je ne dis pas que c'est la raison principale. C'en est peut-être une.

**M. Massicotte:** J'allais ajouter que quant à moi, je pense qu'il y en a une qui est assez impérieuse et je crois que le gouvernement a été clair là-dessus. Il n'y a rien dans le texte qui laisse entendre le contraire, c'est qu'il s'agit d'un référendum consultatif.

Si un référendum est une simple consultation, à quoi sert-il de spécifier des majorités en termes de provinces qui doivent concourir à la modification ou en termes du pourcentage de voix que vous devez obtenir dans une province ou dans l'autre?

Je vous réfère là-dessus à un document avec lequel vous êtes peut-être sans doute familier, c'est le *Livre Blanc* sur la consultation populaire qui avait été soumis par le ministre Burns en 1977 à Québec. C'est le *Livre Blanc* qui a donné l'amorce à l'actuelle loi québécoise sur la consultation populaire.

Vous vous souviendrez probablement qu'il avait envisagé justement cette question: est-ce qu'il faut spécifier une majorité lors du référendum? À Québec, M. Dufour est revenu sur cette question récemment. La meilleure réponse se trouvait dans le *Livre Blanc*. Il disait que ce n'est pas nécessaire puisqu'il s'agit d'un référendum consultatif et puisqu'en plus c'est le seul référendum que constitutionnellement, apparemment, la province aurait la capacité de tenir. Il n'est pas nécessaire, absolument, à ce moment-là de spécifier ni le taux de participation requis, ni la majorité requise.

Je pense que c'est une des raisons qui expliquent aussi pourquoi il n'y a pas de majorité.

Personnellement, je m'en émeus nullement.

**Le sénateur Beaudoin:** Il y en a peut-être une autre aussi que l'on voit, après. Je me rappelle que l'on avait précisé cela dans notre rapport. On avait dit «quadruple majorité». Tout de suite, trois premiers ministres s'y sont opposés. Si on le dit dans la loi du référendum consultatif, à ce moment-là cela peut relancer le débat suivant: est-ce que les Amérindiens diraient: bon, bien nous aussi voulons notre majorité? Ou est-ce que les provinces peu peuplées diraient: nous aussi, voulons une majorité dans chaque province. Québec dit: non, nous voulons une double majorité et l'Ouest dit: non, nous voulons une quadruple majorité.

Remarquez que le Parlement peut faire ce qu'il veut. Cela n'a pas de conséquence juridique, comme vous avez dit. À ce moment-là cela relance un débat qui ferait en sorte qu'un réfé-

*[Traduction]*

I would like to return to a point you made, regarding the absence of the prescribed majority in the referendum. You advanced the idea that no majority is specified because it is not known which provinces are going to express their views.

**Senator Beaudoin:** I am not saying that that is the main reason. That may be one.

**Mr. Massicotte:** I was going to add that, in my view, I believe there is one that is fairly dominant, and I believe the government has been clear on that point. There is nothing in the text to suggest the contrary, and that is that this is a consultative referendum.

If a referendum is a mere consultation exercise, what is the point in stating majorities in terms of provinces which have to concur in the amendment or in terms of percentages of votes which you have to obtain in one province or another?

On that point, I refer you to a document with which you are no doubt familiar, and that is the White Paper on popular consultation, which was tabled by the Minister Burns in 1977 in Quebec City. It was the White Paper that formed the basis of the present Quebec legislation on popular consultation.

You will probably remember that it precisely contemplated this question: does the majority have to be specified in a referendum? In Quebec City, Mr. Dufour has recently come back to this question. The best answer was found in the White Paper. He said that it was not necessary since it was a consultative referendum and since it was also the only referendum which the province apparently had the constitutional power to hold. It is therefore not absolutely necessary to state either the required participation rate or the required majority.

I believe that is one of the reasons why no majority is specified.

Personally, that does not trouble me in any way.

**Senator Beaudoin:** There may perhaps be another one as well which we can see afterward. I remember we stated that in our report. We mentioned a "quadruple majority". Three premiers immediately objected. If we say that in the statute concerning the consultative referendum, that can retrigger debate over whether the native people would say they want their majority as well. Or would the sparsely populated provinces say: we want a majority in each province. Quebec might say: no, we want a double majority, and the West might say: no, we want a quadruple majority.

But Parliament can do what it wants. That would have no legal consequence, as you said. That would retrigger debate as a result of which a national referendum would become

[Text]

rendum national, s'il devait avoir plus que deux ou quatre majorités, deviendrait inutile. S'il faut qu'il y ait une majorité partout, pourquoi faire un référendum national? Je dis peut-être, je ne sais pas, là? C'est peut-être pour éviter tout cela.

Cette porte de sortie qui existe dans cette loi, est-elle bonne ou mauvaise, d'après vous, qu'ils puissent faire un référendum dans neuf provinces plutôt que dix? Est-ce que c'est nécessairement mauvais? Je ne le pense pas mais. . .

**M. Massicotte:** Je vous ai bien dit qu'il y avait des situations où en fait, s'il fallait qu'il y ait deux référendums tenus dans une même province, un au fédéral et un au provincial, dans un cas comme celui-là, je trouverais ça un peu ridicule qu'on insiste de façon dogmatique pour qu'un référendum d'administration fédérale ait lieu dans chaque province.

Pour le reste, hormis ces cas-là, je pense qu'il y a deux ou trois provinces qui ont des dispositions qui, soit les obligent ou soit leur permette à tenir des référendum en matières constitutionnelles, peut-être même plus que trois. Hormis ces cas-là, je pense qu'il serait souhaitable autant que possible qu'on essaie de consulter l'ensemble des gens sur la question.

Il faut aussi tenir compte d'un autre facteur, c'est la réaction éventuellement négative des résidents des provinces qui ne sont pas convoquées au référendum. Il y en a qui risque de le prendre très mal. Il y en a qui peuvent ne pas être d'accord avec l'attitude favorable ou, conciliante prise par leur premier ministre provincial et lui mener une campagne qui pourrait éventuellement se retourner contre lui à l'élection suivante en disant: écoutes tu as consenti à quelque chose à Ottawa et nous nous ne sommes pas d'accord avec cela. On voudrait avoir le droit de s'exprimer et il y a un instrument législatif, une loi sur les référendums qui est sensé nous permettre nous dit-on de nous exprimer et qui est utilisée simplement pour faire avancer les projets sur lesquels on s'est accordés.

**Le sénateur Beaudoin:** Je pense qu'on est sur la même longueur d'ondes. C'est l'exercice ultime de la démocratie dans le fond en ce sens que chacun aurait le droit de se prononcer et non pas seulement les représentants autour d'une table, même s'ils sont élus pour ça, il n'en reste pas moins que le référendum, consultatif encore une fois, n'oblige pas parce qu'il faut passer par l'amendement constitutionnel après. C'est encore un instrument de démocratie, cela est sûr. Je pense que ça répond à ma question.

**Senator Stanbury:** Prof. Massicotte, we are most appreciative. You have made a substantial contribution. I appreciate that you have said that you prefer the Quebec model with the umbrella of umbrella committees and effective spending limits.

I think I understand your reasoning in that respect.

[Traduction]

pointless if there had to be more than two or four majorities. If there has to be a majority everywhere, why have a national referendum? I say perhaps. I don't know. Perhaps it was to avoid all that.

Is this way out, which exists in this bill, good or bad, in your view? Is it a good or bad thing that they can hold a referendum in nine provinces instead of 10? Is that necessarily bad? I do not think so, but. . .

**Mr. Massicotte:** I told you that there were indeed situations where in fact two referenda had to be held in a single province, one federal, the other provincial. In a case such as that, I would find it somewhat ridiculous to insist dogmatically that a federal referendum be held in each province.

Beyond those cases, I believe there are two or three provinces which have provisions that either oblige them or permit them to hold referenda on constitutional matters, perhaps even more than three. Beyond those cases, I believe it would be desirable to try to consult all the people on the question as far as possible.

You also have to take another factor into account and that is the possibly negative reaction of the residents of provinces which are not asked to vote in the referendum. Some may take it very badly. Some may not agree with the favourable or conciliatory attitude taken by their provincial premier and conduct a campaign that could possibly turn against him in the following election, saying: look, you agreed to something in Ottawa, and we do not agree with that. We want the right to express ourselves, and there is a legislative instrument, a statute on referenda, which is supposed to enable us, we are told, to express ourselves and which is simply being used to push forward projects on which we agree.

**Senator Beaudoin:** I believe we are on the same wavelength. This is essentially the ultimate exercise in democracy in that all citizens would be entitled to express themselves, not only the representatives around a table. Even though they are elected for that purpose, it is nevertheless true that the referendum, a consultative one once again, is not binding because there has to be a constitutional amendment afterward. It is once again an instrument of democracy; that much is certain. I believe that answers my question.

**Le sénateur Stanbury:** Professeur Massicotte, nous vous sommes très reconnaissants. Votre contribution est énorme. Je suis heureux que vous préféreriez le modèle du Québec, à savoir les comités de coordination et les limites de dépenses efficaces.

Je crois comprendre votre raisonnement à cet égard.



## [Text]

Have you any comments on the Charter aspect of the government's objections to an umbrella committee system?

**Mr. Massicotte:** I do not pretend to have any expertise with regard to Charter issues.

**Senator Stanbury:** In political science these days, you have to know all these things.

**Mr. Massicotte:** But with the kind of training I have, I am not sure I can speak authoritatively on such issues. I am not a Charter enthusiast. I am not sure all those issues had to be taken away from Parliament and be given to the courts. I think there is some wisdom in these Houses, too. I also do not agree with many of the rulings made.

The central issue raised by a Charter decision is that freedom of expression has been equated, by some legal reasoning, with freedom to spend. As the old American dictum says, "Money talks." That is the prevailing reasoning and I suppose that we must abide by it. However, I have some reservations about that reasoning because it seems to me that, logically, it may lead exactly to the opposite. If one option allows unlimited spending, it may finally drown its opposition in a sea of money, and the other side will not be heard. That is a regret I have with the Charter decision.

Would an umbrella committee system contravene the provisions of the Charter? I do not know. It appears the weight of informed legal opinion, as summarized by the spokespeople of the government, is that they would contravene. I am not in a position to contradict those people. The only remark I made is simply that it would not be the first time that a legal opinion, which is nothing more than an educated guess, would be contradicted subsequently by the courts.

I can quote you two episodes on this. First, on Bill 101 in Quebec, the Gendron commission was advised by very eminent people, at least the majority of them, that the government of Quebec could go all the way and delete those parts of section 133 dealing with the language of justice and of Parliament. The government went all the way, went to the courts, and three tribunals in line contradicted the preponderance of opinion expressed.

You may remember the other example. In 1978, the Government of Canada presented a package of reform, Bill C-60. The weight of the opinion received from the Department of Justice was that, yes, Bill C-60 was within the powers conferred to Parliament under section 91(1) of the Constitution as it then stood. This approach was followed by the government. The whole package was subsequently referred to the Supreme Court. The Supreme Court came to a completely different con-

## [Traduction]

Avez-vous des observations à formuler sur l'aspect de la Charte qui concerne les objections du gouvernement à un régime de comités de coordination?

**M. Massicotte:** Je ne prétends pas posséder quelque expertise en ce qui touche les questions de la Charte.

**Le sénateur Stanbury:** En science politique, aujourd'hui, vous devez savoir tout cela.

**M. Massicotte:** Mais avec le type de formation que j'ai, je ne suis pas certain de pouvoir faire autorité en ce qui concerne ces questions. Je ne suis pas un fervent de la Charte. Je ne suis pas sûr que toutes ces questions devaient être retirées du Parlement pour être confiées aux tribunaux. Je pense qu'il y a une certaine sagesse en ces Chambres aussi. Je ne suis pas d'accord avec bon nombre des décisions rendues.

Le point fondamental qui ressort d'une décision en vertu de la Charte est qu'on a, par un raisonnement juridique, établi une équation entre liberté d'expression et liberté de dépenser. Comme on dit si bien parfois, «l'argent mène le monde». C'est le raisonnement qui prévaut et je suppose que nous devons nous y conformer. Cependant, j'émetts certaines réserves sur celui-ci, parce qu'il me semble qu'il peut logiquement mener exactement à l'inverse. Si une option permet de dépenser sans limite, on pourra au bout du compte noyer toute opposition dans un «océan d'argent», et l'autre côté de la médaille ne sera pas entendu. C'est un des regrets que j'ai à l'égard de la décision liée à la Charte.

Un régime de comités de coordination contreviendrait-il aux dispositions de la Charte? Je ne sais pas. Il semble d'après un avis juridique éclairé, tel qu'il a été résumé par les porte-parole du gouvernement, qu'il y contreviendrait. Je suis mal placé pour contredire ces personnes. J'ai simplement fait remarquer que ce ne serait pas la première fois qu'un avis juridique, qui n'est rien de plus qu'une estimation éclairée, serait contredit ultérieurement par les tribunaux.

Je peux vous citer deux exemples à ce sujet. Premièrement, dans le cas du projet de loi 101 au Québec, la Commission Gendron avait été informée par des personnes éminemment compétentes, du moins pour la plupart, que le gouvernement du Québec pouvait supprimer les dispositions de l'article 133 portant sur la langue des tribunaux et du Parlement. Le gouvernement est allé de l'avant, a consulté les tribunaux, et trois d'affilée ont contredit l'avis formulé.

Vous vous rappellerez probablement l'autre exemple. En 1978, le gouvernement du Canada a présenté un projet de réforme, le projet de loi C-60. Selon le ministère de la Justice, le projet de loi C-60 s'inscrivait dans le cadre des pouvoirs conférés au Parlement en vertu de l'article 91(1) de la Constitution d'alors. Le gouvernement poursuivait sa démarche. L'ensemble du projet fut ultérieurement déféré à la Cour suprême. Celle-ci en vint à une conclusion totalement diffé-

[Text]

clusion than the Department of Justice lawyers. It means they are not infallible and I do not think they pretend to be infallible. Maybe we are too cautious.

**Senator Stanbury:** You were kind enough, professor, to ascribe some wisdom to the Houses of Parliament. I think you are now ascribing some common sense and wisdom to the members of the Supreme Court of Canada.

You have mentioned the spending limits several times. I take it that you are not regarding the spending limits which are proposed in the bill as effective spending limits?

**Mr. Massicotte:** Not by any means. I think that the minister who subsequently accepted that such spending limits be inserted in the bill had, right before, stated that, in his view, they were totally ineffective.

**Senator Stanbury:** You made an interesting suggestion on the large number of groups which will be formed and the difficulties that will arise. I think you made some suggestion about finding some way of limiting the number of groups if they were not going to be umbrella groups. Have you any thoughts on how they might be limited, other than through forming them into two groups?

**Mr. Massicotte:** There are only two options. You either limit the number of referendum committees so that it corresponds exactly to the number of options available, be it the yes, the no, or eventually the abstention. Or you can allow full latitude as to the number of committees. Between those two alternatives, there is hardly any middle ground.

**Senator Stanbury:** You talk then about the possibility, or the necessity, of the provinces and the federal government linking themselves to one of the options. I suppose that would be desirable whether there were two committees or a multitude? You felt it was important that the federal government and provincial governments link themselves so that the people knew where they stood on the questions. Did I misunderstand?

**Mr. Massicotte:** It may be so. I do not remember exactly in what context I could have said this. I certainly never envisaged any linking of federal and provincial governments on such issues. I did say, though, that the issue would be whether federal and provincial governments would be bound by Bill C-81. In French, *lié* may be translated as "linked". The correct translation, with respect to the interpreters, in this case was certainly "bound", rather than "linked".

**Senator Stanbury:** So you would expect them to be bound by a decision within their province?

[Traduction]

rente de celle des avocats du ministère de la Justice. Cela signifie qu'ils ne sont pas infallibles et je ne crois pas qu'ils prétendent l'être. Nous sommes peut-être trop prudents.

**Le sénateur Stanbury:** Vous avez eu la délicatesse, professeur, de reconnaître une certaine sagesse aux Chambres du Parlement. Je crois que vous reconnaissez maintenant un certain bon sens et également une certaine sagesse aux membres de la Cour suprême du Canada.

Vous avez parlé à maintes reprises des limites de dépenses. Je présume que vous ne considérez pas les limites de dépenses proposées dans le projet de loi comme des limites de dépenses efficaces?

**M. Massicotte:** D'aucune façon. Je crois que le ministre qui a ultérieurement accepté que des limites de dépenses du genre soient incluses dans le projet de loi avait, juste avant, précisé qu'elles étaient, à son avis, tout à fait inefficaces.

**Le sénateur Stanbury:** Vous avez fait une suggestion intéressante concernant le nombre considérable de groupes qui seront formés et les difficultés que cela soulèvera. Je pense que vous avez suggéré de trouver un moyen de limiter le nombre des groupes sans qu'il s'agisse de groupes de coordination. Avez-vous des idées sur la façon de les limiter autrement qu'en formant deux groupes?

**M. Massicotte:** Il n'existe que deux solutions. Soit qu'on limite le nombre des comités référendaires au nombre exact des options possibles, qu'il s'agisse du oui, du non ou même de l'abstention. Soit qu'on laisse toute latitude concernant le nombre des comités. Entre ces deux solutions, il n'y a guère de moyen terme.

**Le sénateur Stanbury:** Vous parlez donc de la possibilité, ou de la nécessité, pour les provinces et le gouvernement fédéral de s'engager (*link*) à l'égard de l'une des options. Je suppose que ce serait souhaitable qu'il y ait deux comités ou qu'il y en ait une multitude? Vous trouviez important que le gouvernement fédéral et que les gouvernements provinciaux s'engagent de façon que les gens sachent quelle est leur opinion sur ces questions. Est-ce que j'ai bien compris?

**M. Massicotte:** Peut-être. Je ne me rappelle pas exactement dans quel contexte j'ai pu dire cela. Je n'ai certainement jamais envisagé d'engagement pour les gouvernements du Canada et des provinces par rapport à ces questions. Cependant, ce que j'ai dit, c'est que la question sera de déterminer si les gouvernements du Canada et des provinces seront liés par le projet de loi C-81. Le français «lié» peut certes être traduit en anglais par «linked», mais sauf le respect que j'ai pour les interprètes, dans ce cas-ci la bonne traduction était «bound» plutôt que «linked».

**Le sénateur Stanbury:** Alors vous aimeriez qu'ils soient liés par une décision prise à l'intérieur de leur province?



[Text]

**Mr. Massicotte:** No, they would be bound by the provisions of C-81, which limit their financial activities.

The heart of the issue is that in 1980, by accident, we discovered at the end of the referendum campaign that, under an old principle which I understand is to be found in the Interpretation Act of Canada and also in the equivalent provincial statutes, that the Crown or the government is not bound by statute unless it has explicitly accepted to be bound.

As the Government of Canada was obviously not bound by the Quebec Referendum Act, it could legally spend as much as it wanted during the referendum campaign in Quebec. It did, with various guesses about the exact amount spent.

Similarly and very interestingly, the *conseil du référendum*, in charge of legal disputes with regard to the referendum campaign, also specified that even the Government of Quebec, the government whose legislature enacted that statute, was not bound by its provision. Had the Lévesque government in 1980 chosen to emulate federal spending during the referendum campaign, it would have been legal.

That is why I believe that if you want to have an umbrella committee system which will be really effective, you must shut out the governments from the referendum campaign or oblige them to comply to insert themselves within one of the two committees, the yes or the no. But if those governments can act and spend freely outside of your two umbrella committees, I suggest the law is nothing more than a paper tiger. That is why I refrain from recommending to you the adoption of a legislative paper tiger.

**Senator Stanbury:** And that would affect the activities of their agencies in advertising and in all the other activities. I notice that there was a suggested amendment in the House of Commons that would have limited the advertising and program expenses of the government to the things already in progress at the time the referendum campaign began. Would that be directed at that sort of problem?

**Mr. Massicotte:** I do not remember exactly in what context or who sponsored the amendment, but I have a vague recollection that one member in the House proposed text to the effect that the federal government is bound by the provisions of this statute. I think this would be very clear.

I also have knowledge of two Canadian provinces which have prohibited government advertising spending during election periods. If my memory serves me correctly, the two provinces are Manitoba and Saskatchewan respectively. Those two provinces prohibit government advertising during election campaign. I remember also that the White Piper on Electoral

[Traduction]

**M. Massicotte:** Non, ils seraient liés par les dispositions du projet de loi C-81, qui limite leurs activités financières.

Le noeud du problème, c'est qu'en 1980, nous avons découvert par hasard, à la fin de la campagne référendaire, qu'en vertu d'un vieux principe qui figure je pense dans la Loi d'interprétation du Canada et aussi dans les lois provinciales équivalentes, l'État ou le gouvernement n'est lié par aucune loi, à moins qu'il n'ait explicitement accepté de l'être.

Comme le gouvernement du Canada n'était de toute évidence pas lié par la Loi québécoise sur la consultation populaire, il pouvait légalement dépenser autant qu'il le voulait durant la campagne référendaire au Québec. Ce qu'il a fait, et personne ne connaît le montant exact de ses dépenses.

De même, fait très intéressant, le conseil du référendum, qui s'occupe des litiges relatifs à la campagne référendaire, a aussi précisé que même le gouvernement du Québec, le gouvernement dont la législature avait sanctionné cette loi, n'était pas lié par ses dispositions. Si le gouvernement Lévesque de 1980 avait décidé de dépenser autant que le fédéral durant la campagne référendaire, la chose aurait été légale.

C'est pourquoi je crois que si on veut un système de comités de coordination qui soit vraiment efficace, il faut exclure les gouvernements de la campagne référendaire ou les obliger à se conformer et à devenir membre de l'un ou l'autre des comités, celui du oui ou celui du non. Mais si ces gouvernements peuvent agir et dépenser à leur guise en dehors de ces deux comités de coordination, c'est que la loi n'est à mon avis qu'un colosse aux pieds d'argile. C'est pourquoi je ne vous recommande pas d'adopter un colosse législatif aux pieds d'argile.

**Le sénateur Stanbury:** Et cela toucherait les activités de leurs organismes en matière de publicité et toutes leurs autres activités. Je note qu'il a eu une modification proposée à la Chambre des Communes dont l'effet aurait été de limiter les dépenses gouvernementales au chapitre de la publicité et du programme aux choses déjà en cours au moment du lancement de la campagne référendaire. Est-ce que cela viserait ce genre de problème?

**M. Massicotte:** Je ne me souviens pas au juste dans quel contexte cette modification a été proposée, ni par qui, mais je me rappelle vaguement qu'un député a proposé que le gouvernement fédéral soit lié par les dispositions de cette loi. Je pense que ce serait très clair.

Je sais aussi que deux provinces canadiennes ont interdit toute dépense publique à des fins de publicité durant les périodes électorales. Si j'ai bonne mémoire, il s'agit du Manitoba et de la Saskatchewan. Ces deux provinces interdisent toute publicité gouvernementale durant une campagne électorale. Je me rappelle aussi que le Livre blanc sur la réforme

*[Text]*

Reform tabled by Minister Hnatyshyn in 1986 envisaged similar restrictions but have not been enacted.

**Senator Stanbury:** From your standpoint, it is important to include a provision for the federal and provincial governments to be bound by the restrictions of the referendum legislation.

**Mr. Massicotte:** Absolutely. But I must admit there is a further dimension. It is not simply that the federal government should be bound by the provisions of its own statute or the statutes voted by Parliament, but also that the provincial governments must be bound by the provisions of that statute. Then, frankly, there is a gap in my legal knowledge.

Can the Parliament of Canada oblige legislatively the provincial government to respect and be bound by the provisions of the federal statute? I do not know.

But if the federal Parliament cannot do that, then if you are asking the Government of Canada to be bound by its provisions, they will say you are asking us to disarm unilaterally. I am not sure that every government will accept the result.

**Senator Stanbury:** That is a good question for our next constitutional witness.

One of the areas you mentioned and of which I had not been conscious before, was the problem of abstention. Were you saying there is nothing in this legislation to prevent a committee in favour of abstention from organizing itself, spending whatever it wants to? They are not limited by the provisions of this legislation at this stage of the game?

**Mr. Massicotte:** That is my reading of the bill, as it now stands. The bill says simply there is a referendum expense, which is money spent in favour of a yes or no. So I understand that if money is ever spent in favour of abstention, it is simply not covered by the provisions of the bill. However, there is also no prohibition in the bill for such spending to be made. Also, a referendum committee must be either in favour of the yes or no.

There is no provision for a referendum committee in favour of abstention. They are not covered by the bill. As they are not prohibited either, they would just flourish outside of the legal framework.

**Senator Stanbury:** The same would be true of third party groups which do not specifically encourage people to be in favour or against the referendum, but have messages which have a *sub rosa* intent?

**Mr. Massicotte:** That is a very interesting remark and I am afraid the answer would be affirmative.

*[Traduction]*

électorale que le ministre Hnatyshyn a déposé en 1986 envisageait des restrictions similaires, mais qu'il n'a pas eu promulgation.

**Le sénateur Stanbury:** À votre avis, il est important d'inclure une disposition pour que les gouvernements du Canada et des provinces soient liés par les restrictions de la loi sur les référendums.

**M. Massicotte:** Absolument. Mais je dois admettre qu'il y a autre chose. Non seulement le gouvernement fédéral devrait être lié par les dispositions de sa propre loi ou par les lois votées par le Parlement, mais les gouvernements provinciaux doivent aussi être liés par les dispositions de cette loi. En toute franchise, il me manque des éléments juridiques.

Le Parlement du Canada peut-il obliger par la loi un gouvernement provincial à respecter les dispositions d'une loi fédérale et le lier à ces dispositions? Je ne sais pas.

Mais en admettant que le Parlement fédéral ne puisse le faire, alors si on demande au gouvernement du Canada d'être lié par ses dispositions, il dira qu'on lui demande de procéder à un désarmement unilatéral. Je ne suis pas sûr que tous les gouvernements acceptent le résultat.

**Le sénateur Stanbury:** C'est là une bonne question pour notre prochain témoin sur les questions constitutionnelles.

Un des domaines que vous avez abordés et dont je n'étais pas conscient avant, concerne le problème de l'abstention. Avez-vous dit qu'il n'y a rien dans la loi qui empêche un comité en faveur de l'abstention de se former, de dépenser autant qu'il le veut? Il n'existe aucune disposition dans cette loi qui interdise cela à l'heure actuelle?

**M. Massicotte:** C'est ainsi que je comprends le projet de loi actuel. Le projet de loi parle simplement de dépenses affectées au référendum, qui sont des sommes dépensées pour le oui ou pour le non. Alors, je comprends que si on fait des dépenses en faveur de l'abstention, ces dépenses ne sont couvertes par aucune des dispositions du projet de loi. Cependant, rien dans le projet de loi n'interdit non plus de telles dépenses. Aussi, un comité référendaire doit prendre parti soit pour le oui, soit pour le non.

Le projet de loi ne prévoit pas de comité référendaire en faveur de l'abstention. Ils ne sont pas couverts par le projet de loi. Comme ils ne sont pas interdits non plus, ils prospéreraient en dehors du cadre juridique.

**Le sénateur Stanbury:** La même chose serait vraie pour les autres groupes qui n'encouragent pas spécifiquement les gens à se montrer pour ou contre le référendum, mais qui ont des messages à teneur secrète.

**M. Massicotte:** Votre remarque est très intéressante. Je crains que la réponse ne soit affirmative.



[Text]

**Senator Doyle:** I believe you said there might be as many as 5,000 committees at work in this field before we were finished.

**Mr. Massicotte:** I am not the one who spoke of 5,000 committees. I simply mentioned there is no provision in the bill to limit the number of committees, so the sky is the limit. I know the Chief Electoral Officer was quoted in his testimony to the committee of the House that there could be—although he did not make a formal prediction—3,000 to 5,000 committees. In view of the interest generated by referenda on constitutional issues, this may not be false.

**Senator Doyle:** Without doing the arithmetic, that would suggest that you might wind up with something less than half a minute of broadcasting time for each of the committees, which would be interesting and would sound like most television does right now.

**The Chairman:** Thank you, Professor Massicotte, for being with us today. They will be considered by the committee.

It is our plan to have Mr. Edwards and Margaret Bloodworth back. I do not anticipate that this will be a long session, but the plan was that after hearing the two academics, any questions we had could be put to them.

**Senator Stanbury:** My concern is that there are a fair number of questions. With great respect to Mr. Edwards, we really should talk to the minister on a bill of this importance. So whether we want to ask some questions of Mr. Edwards while he is here and get to the minister afterwards, I think is up to you.

**The Chairman:** As a result of the evidence of the witnesses today, several questions have arisen. If members want to reflect on them, we do have some time tomorrow and Wednesday. Is that the wish of the committee, and that we get on with other matters?

**Senator Stanbury:** I am conscious of the time and I do not want us to be rushed in these things. Since Mr. Edwards has gone to the trouble of appearing, perhaps we could ask him some of the questions. That might give us an opportunity to think about his responses.

**The Chairman:** Mr. Edwards and Mrs. Bloodworth, will you come forward please?

I take it, Mr. Edwards, you and Mrs. Bloodworth are here as a result of our request to be here and are without any specific

[Traduction]

**Le sénateur Doyle:** Vous avez affirmé, je crois, qu'on pourrait avoir jusqu'à 5 000 comités à l'oeuvre dans ce domaine avant que nous n'ayons terminé.

**M. Massicotte:** Ce n'est pas moi qui ai parlé de 5 000 comités. J'ai simplement dit que le projet de loi ne prévoit pas limiter le nombre de comités, qui pourrait ainsi atteindre des proportions illimitées. À ma connaissance, le directeur général des élections a affirmé dans son témoignage devant le Comité de la Chambre qu'il pourrait y avoir entre 3 000 et 5 000 comités, même s'il n'a pas avancé de chiffre officiel. À la lumière de l'intérêt produit par les référendums sur les questions constitutionnelles, ce chiffre peut être réaliste.

**Le sénateur Doyle:** Sans se lancer dans des calculs précis, on pourrait donc se retrouver avec un peu moins d'une demi-minute de temps de radiodiffusion pour chacun des comités, ce qui serait intéressant et ressemblerait à ce que font maintenant la majorité des réseaux de télévision.

**Le président:** Merci, professeur Massicotte, d'être venu nous rencontrer aujourd'hui. Le Comité tiendra compte de votre témoignage.

Nous prévoyons entendre de nouveau M. Edwards et M<sup>me</sup> Margaret Bloodworth. Je ne prévois pas que la présente séance sera longue mais nous comptons pouvoir poser toutes les questions voulues aux deux professeurs d'université après les avoir entendus.

**Le sénateur Stanbury:** Je m'inquiète parce qu'il y a un assez grand nombre de questions. Tout en respectant énormément M. Edwards, nous devrions vraiment nous adresser au ministre concernant un projet de loi de cette importance. Je crois qu'il vous revient donc de décider si vous posez des questions à M. Edwards ici présent et si vous vous adresserez au ministre par la suite.

**Le président:** Plusieurs questions ont été soulevées par les témoignages entendus aujourd'hui. Si des membres du Comité désirent nous entretenir de ces questions, nous disposons d'un peu de temps demain et mercredi. Est-ce là le désir des membres du Comité? Pouvons-nous continuer avec d'autres questions?

**Le sénateur Stanbury:** Je suis conscient que le temps passe vite et je ne veux pas que nous passions précipitamment sur ces questions. Comme M. Edwards s'est donné la peine de venir témoigner, nous pourrions peut-être lui poser quelques-unes de nos questions. Nous pourrions peut-être avoir l'occasion de réfléchir à ses réponses.

**Le président:** Monsieur Edwards et madame Bloodworth, voulez-vous vous avancer, s'il vous plaît?

Je suppose que vous, M. Edwards et M<sup>me</sup> Bloodworth, êtes devant nous parce que nous vous avons demandé d'y être,

[Text]

statement to make. Some of the senators may have questions that arose from the testimony of the previous two witnesses.

**Mr. Jim Edwards, M.P., Parliamentary Secretary to the Government House Leader:** We are at your disposal Mr. Chairman. No, we do not have any introductory remarks.

**Senator Stanbury:** I am tempted to start with some questions arising from the remarks of our most recent witness, especially since you were able to hear his presentation.

**Mr. Edwards:** I heard part of it, senator.

**Senator Stanbury:** Could you comment on the question of how people who wish to abstain can organize themselves, whether they are covered by the bill and, if so, in what respect?

**Mr. Edwards:** Senator, I suppose in logical terms those who advocate abstention are not taking part in the referendum. I suppose logically you would make that argument.

**Senator Stanbury:** Our witness talked about a specific instance where a committee to abstain had won the referendum because the political party which organized the abstention was successful in ruining the—

**Mr. Edwards:** That was the Pompidou example to which he was referring. I heard that. I would interpret that to mean that if we are dealing with a definition of referendum expenses, spending on an abstention campaign really would not be considered to be a referendum expense.

When Bill C-81 was drafted, a definition of election expenses taken from the Canada Elections Act was the model for referendum expenses. If spending on an abstention campaign, or a campaign to encourage people to spoil ballots during an election, that would not be considered election expenses. So if abstention campaigns are not regulated during an election, it would therefore follow that they would not be regulated during a referendum. There is a right to vote and there is a right to not vote. In the final analysis, only those votes cast would be counted; those for and against the question. Those are the votes that would be used to determine the results of the referendum.

Those who campaign for either possible result would be required to register and report expenditures if they spend more than \$5,000. Those would be those campaigning for a result. I would say that those campaigning for a non-result would not be covered. Logic and common sense tells us though, that if,

[Traduction]

sans que vous n'ayez de déclaration spécifique à faire. Certains sénateurs peuvent vous poser des questions soulevées par le témoignage des deux témoins précédents.

**M. Jim Edwards, député, secrétaire parlementaire du leader du gouvernement:** Nous sommes à votre disposition, monsieur le président. Non, nous n'avons pas de remarques préliminaires à faire.

**Le sénateur Stanbury:** Je suis tenté de commencer par certaines questions découlant des remarques effectuées par notre plus récent témoin, surtout que vous avez été en mesure d'entendre son exposé.

**M. Edwards:** J'en ai entendu une partie, monsieur le sénateur.

**Le sénateur Stanbury:** Pourriez-vous nous donner vos commentaires sur la façon dont les personnes désireuses de s'abstenir peuvent s'organiser, nous dire si elles sont couvertes par le projet de loi et, si oui, nous indiquer à quel égard?

**M. Edwards:** Monsieur le sénateur, je déduis en toute logique que les personnes qui prônent l'abstention ne prendront pas part au référendum. Je suppose logiquement que vous soulèveriez cet argument.

**Le sénateur Stanbury:** Notre témoin a parlé d'un cas spécifique où un comité en faveur de l'abstention a gagné le référendum parce que le parti politique qui organisait la campagne en faveur de l'abstention a réussi à détruire—

**M. Edwards:** Il faisait référence à l'exemple de Pompidou. J'en ai entendu parler. Mon interprétation de ce cas serait la suivante: avec une définition des dépenses référendaires, les dépenses effectuées dans le cadre d'une campagne d'abstention ne seraient véritablement pas considérées comme des dépenses référendaires.

Au moment de la rédaction du projet de loi C-81, on a pris comme modèle de dépenses référendaires une définition des dépenses électorales tirée de la Loi électorale du Canada. On ne devrait pas considérer comme des dépenses électorales des dépenses effectuées dans le cadre d'une campagne d'abstention ou d'une campagne visant à inciter les gens à détériorer leur bulletin de vote au cours d'une élection. Si les campagnes d'abstention ne sont pas réglementées au cours d'une élection, elles ne devraient pas l'être non plus au cours d'un référendum. Il y a le droit de vote et le droit de ne pas voter. En dernière analyse, on ne compte que le suffrage exprimé, c'est-à-dire les votes pour et les votes contre. Ce sont ces votes qui servent à déterminer les résultats du référendum.

Ceux qui font campagne en faveur de l'un ou l'autre résultat possible doivent s'enregistrer et rendre compte de leurs dépenses si elles excèdent 5 000 \$. Ceux-ci doivent faire campagne en vue d'obtenir un résultat. Je dirais que ceux qui font campagne autrement que pour obtenir un résultat pour ou contre



[Text]

in the final analysis, there is an extremely low turnout in the country, or in part of the country, the value of the referendum is cast in question.

**Senator Stanbury:** The other question which I think you heard our witness discuss was whether governments will be bound by the spending limits of the legislation. Perhaps you have some comment on that.

**Mr. Edwards:** Insofar as they participate within the work of a particular committee, of course they would be.

**Senator Stanbury:** Our witness was saying there have been legal opinions that the Quebec government was not bound by the legislation that it itself passed for the referendum in Quebec and it was free to spend a great deal of money in connection with the referendum, whether by government advertising directly or about the various agencies of government being involved in advertising which would be positive or negative. There was no limit on the government, it was not legally bound to keep its hands off of the referendum.

**Mr. Edwards:** No, and similarly, governments under this bill would not be bound. Ongoing government operations continue and I suppose part of the activity of the government is using advertising for one reason or another. In practical terms, the federal government could not control provincial government spending in any referendum vote held under this bill. So in point of law, it could not be controlled and in political terms it could not be controlled either. Any attempt by the federal government to control provincial spending would probably be deeply resented by a given provincial government.

**Senator Stanbury:** Both of our witnesses this afternoon indicated the expense limits in the legislation were useless.

**Mr. Edwards:** Too high?

**Senator Stanbury:** No, just that they would not work because of the system of having a proliferation of committees with an extensive amount of money available to each of them.

**Mr. Edwards:** Originally it was contemplated that there be no limits and that was amended by the government in committee.

**Senator Stanbury:** I think our witnesses have tied together the problems of a proliferation of committees with the attempt at spending limits and have indicated the whole thing is wide open.

[Traduction]

ne doivent pas être couverts par le projet de loi. La logique et le bon sens nous enseignent que si, en dernière analyse, la participation est extrêmement faible au pays ou dans une partie du pays, la valeur du référendum doit être remise en question.

**Le sénateur Stanbury:** L'autre question dont vous avez entendu notre témoin discuter, je crois, est de savoir si les gouvernements seront liés par les plafonds de dépenses indiqués dans la loi. Vous avez peut-être des observations à faire sur ce sujet.

**M. Edwards:** Les gouvernements devraient évidemment être liés par les plafonds de dépenses dans la mesure où ils participent aux travaux d'un comité en particulier.

**Le sénateur Stanbury:** D'après notre témoin, des avis motivés soutenaient que le gouvernement du Québec n'était pas lié par la loi qu'il a lui-même adoptée pour le référendum au Québec et qu'il était libre de dépenser énormément d'argent relativement au référendum, que ce soit par une publicité gouvernementale directe ou par les divers organismes gouvernementaux faisant une publicité qui serait positive ou négative. Le gouvernement ne se voit imposer aucune limite et n'est pas obligé légalement de garder ses distances par rapport au référendum.

**M. Edwards:** Non. De même, les gouvernements ne seraient pas liés par ce projet de loi. Les activités courantes du gouvernement se poursuivent et je suppose qu'une partie de celles-ci consistent à utiliser la publicité pour une raison ou pour une autre. Sur le plan pratique, le gouvernement fédéral ne pourrait pas surveiller les dépenses que feraient les gouvernements provinciaux à l'occasion d'un vote référendaire organisé en vertu du présent projet de loi. Donc, du point de vue de la loi, il serait impossible de limiter ces dépenses et il ne serait pas davantage possible de le faire de manière politique. Toute tentative fédérale de contrôler les dépenses des provinces aurait probablement pour effet d'irriter profondément les gouvernements provinciaux.

**Le sénateur Stanbury:** Les deux témoins que nous avons entendus cet après-midi ont indiqué que les plafonds de dépenses mentionnés dans la loi sont sans effet.

**M. Edwards:** Sont-ils trop élevés?

**Le sénateur Stanbury:** Non, ce n'est pas cela. C'est seulement qu'ils n'auraient aucun effet en raison de la multitude de comités qui pourraient tous engager des dépenses considérables.

**M. Edwards:** Au départ, on prévoyait qu'il n'y aurait aucune limitation et le gouvernement a changé cela durant ses travaux en comité.

**Le sénateur Stanbury:** Je crois que nos témoins ont établi un lien entre les problèmes de prolifération de comités et la tentative d'imposer des limites de dépenses en indiquant que toute la question reste à débattre.

[Text]

**Mr. Edwards:** Just as referendum committees are required to report their spending and their contributions to ensure transparency and accountability, there are other means at the command of taxpayers and Parliament to examine and hold to account the expenditures of governments. Any government expenditure in a given campaign is subject to a vote in Parliament and could be inquired after by a given committee of Parliament as well.

One of your colleagues in the House of Commons today was making the point in debate that in the context of the rape shield legislation, the government of the day ought to be mounting a campaign saying "No Means No". I thought the timing was a little off. It may be worthwhile for the government to have such a campaign, but it might be misconstrued as a recommendation for the referendum.

**Senator Stanbury:** It could be misconstrued similar to some of the other campaigns going on.

I must confess to being a little confused as to how the process for approval of the wording of the referendum will be developed and how it is developed with respect to the stages of progress through Parliament. We hope the constitutional package will be in some reasonable state of finality before the referendum process begins. Could you trace for me how this process works through to the final approval of Parliament?

**Mr. Edwards:** It is very risky to speculate on precisely when these events could take place. The one thing we can be certain about is that there will be a resolution taken through Parliament having to do with the constitutional proposals; if anything is going to be agreed upon, we are as close to an agreement as we have been. At some point this summer, one would imagine that a resolution on the Constitution would be introduced into both Houses of Parliament and would be debated.

There are no fixed limits for debate. We have been through the process in our recent past. However, when it comes to any referendum question, in the legislation there is provision for advanced consultation with the leaders of the recognized political parties in the House of Commons and the Senate.

Your colleague, Senator Neiman, asked me a question on Friday respecting how certain we could be that there would be meaningful consultation. That is a legitimate question. Originally, we had been asked by the opposition to have Mr. Andre make a public statement to the effect that those consultations would take place. Mr. Andre said, "I will go one better; we will put it in the legislation just so there is no doubt as to what is intended." I think Senator Neiman wanted to have some

[Traduction]

**M. Edwards:** On a besoin de comités référendaires pour faire rapport sur les dépenses et les contributions pour des raisons de transparence et de responsabilité, mais il n'en est pas moins vrai que les contribuables et le Parlement disposent d'autres moyens pour examiner ces dépenses des gouvernements et obtenir qu'ils en rendent compte. Toute dépense publique que l'on entend faire durant une campagne donnée est sujette à un vote en Chambre et pourrait, une fois qu'elle aurait été engagée, faire l'objet d'un examen en comité ou par le Parlement lui-même.

Aujourd'hui, à la Chambre des communes, un de vos collègues indiquait que, dans le contexte de la loi sur la protection contre le viol, le gouvernement actuel devrait organiser une campagne dont le thème serait «Non, c'est non». Je crois que le moment n'était pas bien choisi. Le gouvernement peut voir dans une telle campagne des points avantageux, mais on pourrait y voir, à tort, une recommandation dans le contexte référendaire.

**Le sénateur Stanbury:** Tout comme il pourrait y avoir erreur d'interprétation dans le cas de certaines autres campagnes.

Je reconnais que je ne sais pas trop quoi penser sur la façon dont le processus d'approbation de l'énoncé du référendum sera élaboré et comment cela se fera compte tenu des étapes d'étude par le Parlement. Nous espérons que le dossier en sera à une étape à peu près achevée avant que le processus référendaire ne se mette en branle. Pourriez-vous m'indiquer, pour mon bénéfice personnel, comment ce processus progresse jusqu'à l'approbation finale par le Parlement?

**M. Edwards:** Il est très risqué de faire des spéculations sur le moment précis où ces événements se dérouleront. Ce dont nous pouvons être sûrs, c'est que le Parlement adoptera une résolution concernant des propositions constitutionnelles; s'il doit y avoir une entente sur certains points, elle n'a jamais été aussi imminente. On imagine qu'à un moment donné, durant l'été, quelqu'un proposera qu'une résolution sur la Constitution soit déposée à la Chambre des communes et au Sénat et qu'elle fasse l'objet de débats.

Un débat n'est soumis à aucune limite fixe. Nous sommes passés par ce processus récemment. Cependant, lorsqu'il est question de référendum, la loi prévoit une consultation préalable avec les chefs des partis politiques reconnus à la Chambre des communes et au Sénat.

Votre collègue, le sénateur Neiman, m'a demandé, vendredi dernier, dans quelle mesure nous pouvions affirmer qu'il y aurait une consultation sérieuse. La question est légitime. Au début, l'opposition nous avait demandé d'obtenir de M. Andre qu'il déclare publiquement que ces consultations auraient lieu. M. Andre a déclaré: «Je vais même aller plus loin; nous allons le préciser dans la loi pour qu'il n'y ait aucun doute sur nos intentions.» Je pense que le sénateur Neiman voulait qu'on lui



[Text]

kind of certitude that the consultation would be genuine, thorough and that what the opposition leaders said to the government at the time would be heeded. That is something that concerns us all.

My response to that would be as follows: Any government not giving due diligence to such a consultation would be foolhardy, because it would be the intention of the government to try and carry the question. Advice the opposition leaders could give that would facilitate the carrying of the question—those parties also being federalist of a mind—common sense tells us that they would be listened to carefully and, if it was helpful advice, would be heeded.

I do not think there is any place for a pride of authorship in these matters. We have demonstrated that with this bill. We were greatly influenced in the drafting of this bill Mr. Lalonde's bill of 1978. Somebody prideful would say that we cannot deal with that because of its author. What is at stake is much too important to be tripped up by pride.

**Senator Stanbury:** The development of the question, how does it relate to—

**Mr. Edwards:** The question is consulted with the opposition leaders and is then put to the two Houses. I think there are provisions in the bill for three days of debate in each of the Houses. In the discussions in committee, we were asked whether there would be limits on that debate, and it is contemplated that there would be extended days for meaningful debate.

Your question as well is how would the referendum question relate to the resolutions. I cannot anticipate that at this time, not knowing what the resolutions will be. One could have a very simple question; or it could be more than one question, as the bill provides for; or it could be a complex question. History demonstrates that the more complex a question, the less the likelihood is of high participation at the polls and of a favourable answer. It will probably be a fairly short question, but there is no way of knowing what it will be at this point.

**Senator Stanbury:** I suppose it is because it is in the form of a plebiscite—if we can make a distinction between those two words, and I am not sure we do any more—and it is not binding on Parliament that it will only affect the actual legislation or the completion of the process in the application of the principles which are decided by the referendum.

**Mr. Edwards:** That is right. The Beaudoin-Dobbie Committee recommended it be used as a means of affecting or

[Traduction]

assure, d'une certaine manière, que les consultations seraient réelles, qu'elles seraient complètes et que le gouvernement tiendrait compte des éléments que les chefs de l'opposition porteraient à son attention. Cela nous concerne tous.

Je répondrais en disant ceci: tout gouvernement qui n'organiserait pas ces consultations en y mettant les soins qu'elles commandent ferait preuve d'imprudence parce que ce sera l'intention du gouvernement de faire adopter la question. Si les chefs de l'opposition ont des propositions qui pourraient faciliter l'adoption de la question—ces chefs sont eux aussi fédéralistes—le bon sens indique qu'on les écouterait attentivement et qu'on tiendrait compte de leurs avis, s'ils se révèlent utiles.

Je ne pense pas que l'on puisse revendiquer ces droits sur l'élaboration de ces questions. C'est ce que nous avons démontré en présentant ce projet de loi. Le projet de loi présenté par M. Lalonde en 1978 nous a beaucoup inspiré dans la préparation du présent projet de loi. Quelqu'un dirait fièrement que nous ne pouvons pas traiter du sujet à cause de son auteur. L'enjeu est bien trop important pour qu'on laisse la fierté intervenir.

**Le sénateur Stanbury:** En ce qui concerne l'élaboration de la question, comment se rattache-t-elle au—

**M. Edwards:** La question fait l'objet de consultation avec les chefs de l'opposition puis est soumise aux deux Chambres. Je crois que le projet de loi prévoit trois jours de débats dans chacune des Chambres. Au cours des discussions en comité, on nous a demandé s'il y aurait des limites de temps pour les débats; il est prévu que les jours soient prolongés de façon à permettre de débattre de la question de façon significative.

Votre question porte également sur la façon dont la question du référendum sera liée aux résolutions. Ne connaissant pas le libellé des résolutions, je ne saurais dire à ce moment-ci. Il pourrait s'agir d'une seule question très simple, ou encore de plus d'une question comme le projet de loi le prévoit; il pourrait par ailleurs s'agir d'une question complexe. L'histoire nous apprend que plus une question est complexe, moins le taux de participation au vote est élevé et la réponse favorable. On peut supposer qu'il s'agira d'une question relativement courte mais, à ce moment-ci, il n'y a aucun moyen de savoir ce qu'elle sera vraiment.

**Le sénateur Stanbury:** Je suppose que c'est parce qu'elle prend la forme d'un plébiscite — dans la mesure où nous pouvons encore faire une distinction entre ces deux termes mais je ne suis plus certain — et les résultats ne lient pas le Parlement; cela n'aura d'effet que sur la loi elle-même ou sur le parachèvement du processus dans l'application des principes qui seront décidés par le référendum.

**M. Edwards:** C'est exact. La Commission Beaudoin-Dobbie a recommandé qu'on s'en serve comme moyen de favori-

[Text]

building consensus. I think those were the words used. There is no way of anticipating the total effect of the result of the referendum.

I think the reason the word "referendum" is used is that it has broadly come to be the Canadian word used in such consultations. Senator Beaudoin, in a learned treatise, says a referendum can be a consultative or a facultative referendum. There are some who have come to use the word "plebiscite" to mean a consultative referendum; but, throughout, we have used the word "referendum" in this bill.

**Senator Stanbury:** I wanted to ask you some other questions, but they are legal questions which we might as well leave to a representative of the Department of Justice.

**Mr. Edwards:** We have Mrs. Bloodworth with us.

**Senator Stanbury:** My apologies, Mrs. Bloodworth. The Senate is interested in this matter, and the legislation dealing with the involvement of the Senate sort of says "me too". Clause 4 outlines how the House of Commons deals with the proclamation. Clause 5 says that the Senate will do it the same way. Do we need a special provision there? Simply saying that it will be dealt with by the Senate in accordance with subclauses (4) and (5), which nowhere mention the Senate—they all go on and say "the House of Commons this" and "the House of Commons that". Do we need any special wording to say that the Senate is involved?

**Mrs. Margaret Bloodworth, Assistant Secretary to the Cabinet, Office of the Privy Council:** I do not believe so. I cannot claim any pride of authorship here. This is almost directly from the 1978 bill. It only refers to subclauses (4) and (5), which had to do with the notice period and the limit on debate. It is clear the notice period applies to the Senate. There must be one-day's notice in the Senate, and there is a three-day limit on debate in the Senate.

**Senator Stanbury:** I have not gone through the bill to see all the areas in which the Senate should be involved—and I hope is involved—but that is one of the areas that I wanted to check. Are you aware of any place where—

**Mrs. Bloodworth:** The other area is with regard to regulations of the Chief Electoral Officer. If you look at subclauses (6) and (7), there is provision for those regulations to be deposited with the Clerk of the Senate and the Clerk of the House of Commons. In the House, they have a specific committee looking at electoral reform. They stand referred to that committee. In the Senate, they will stand referred to such committee as the Senate may establish. The Senate committee

[Traduction]

ser ou d'édifier un consensus. Je crois que ce sont les termes qui ont été utilisés. Il n'y a aucun moyen de prévoir les répercussions des résultats du référendum dans leur totalité.

Je crois que la raison pour laquelle le terme «référendum» a été utilisé, c'est qu'il en est venu au Canada à désigner ce genre de consultation. Le sénateur Beaudoin, dans un savant traité, indique qu'un référendum peut être consultatif ou facultatif. Certains en sont venus à utiliser le terme «plébiscite» pour parler d'un référendum consultatif; mais tout au long de ce projet de loi, nous avons utilisé le terme «référendum».

**Le sénateur Stanbury:** J'aurais d'autres questions à poser mais il s'agit de questions d'ordre juridique que nous aurions sans doute intérêt à garder pour un représentant du ministère de la Justice.

**M. Edwards:** M<sup>me</sup> Bloodworth est avec nous.

**Le sénateur Stanbury:** Mes excuses, madame Bloodworth. Le Sénat s'intéresse à cette question et d'après la loi qui traite de la participation du Sénat, on semble dire «moi aussi». L'article 4 indique de quelle façon la Chambre des communes s'occupera de la proclamation. L'article 5 dit que le Sénat procédera de la même façon. Avons-nous besoin d'une disposition spéciale ici? Ne vaut-il pas mieux se contenter de dire que le Sénat traitera de cette question conformément aux paragraphes 4 et 5 qui nulle part ne font mention du Sénat — partout on dit «la Chambre des communes fait ci, la Chambre des communes fait ça». Faut-il un libellé spécial pour dire que le Sénat participe?

**Mme Margaret Bloodworth, secrétaire adjointe au Cabinet, bureau du Conseil privé:** Je ne crois pas. Je ne saurais ici prétendre en être l'auteur; cela est repris presque directement du projet de loi de 1978. On renvoie aux paragraphes 4 et 5 qui traitaient de la période d'avis et de la durée des débats. Il est évident que la période de notification s'applique au Sénat. On doit donner avis d'une journée au Sénat et les débats à cet endroit sont limités à trois jours.

**Le sénateur Stanbury:** Je n'ai pas parcouru le projet de loi pour découvrir tous les domaines dans lesquels le Sénat devrait être mis à contribution — et j'espère qu'il le sera — mais il s'agit là d'un des domaines que je voulais vérifier. Sauriez-vous si quelque part —

**Mme Bloodworth:** L'autre domaine ou aspect a trait au règlement du directeur général des élections. Si vous vous reportez aux paragraphes 6 et 7, vous y trouverez une disposition prévoyant que ce règlement doit être présenté au greffier du Sénat et au greffier de la Chambre des communes. À la Chambre des communes, un comité spécial se penche sur la réforme électorale. Ils s'en tiennent à ce comité. Au Sénat, on s'en remettra à un tel comité dans la mesure où le Sénat en



[Text]

would have the same amount of time for review as the House committee.

**Senator Doyle:** Mr. Edwards, one witness this afternoon suggested there should be no place in a referendum campaign for political parties or unions—that type of organization or institution—and that we should be more concerned with individuals and their representations. He shared my concern at the part that might be played by such organizations as the Brown Coalition or the Barlow Network and the long experience those groups have had in following the American action committees by urging our voters to stampede one side or the other of the question. Is there any thought of limiting an organization or group that wanted to be classified as a referendum committee?

**Mr. Edwards:** No, and I do not think there ought to be. The main reason we have national political parties is that political parties seek to establish national consensus of one kind or another. They vie to establish the consensus which is best suited to the wishes of the people at a given time or at the time of an election.

With respect to your question having to do with influential groups seeking to influence a result, in the House we had the debate about what happened in the 1988 election. There were those who said that because large amounts of money were spent to advocate the free trade agreement, that resulted in the re-election of a government which favoured free trade. I had to chuckle because these were the same people who, on other occasions, were saying that this government had no legitimacy because it did not get a majority mandate of a popular vote, presumably, in 1988.

I believe that the people of Canada have the savvy and common sense to make judgments. If they do not accept a given line of argument or given proposition, I do not think it matters how much money is spent on a campaign. The electorate will examine the campaign on its merits.

Those of us who campaigned in the 1988 election were pleasantly surprised at the thirst for facts about the free trade issues at that time and usually from a third party source. That thirst was met.

I think that political parties consist of people who have a great accumulation of knowledge about the political process and about constitutional matters, elected people and those who support elected people.

[Traduction]

établira un. Le comité du Sénat disposerait du même temps pour l'examen du projet de loi que le comité de la Chambre des communes.

**Le sénateur Doyle:** Monsieur Edwards, cet après-midi un témoin a proposé qu'il n'y ait pas de campagne référendaire avec partis politiques ou syndicats, enfin ce genre d'organisation ou de mouvement, et que nous devrions plutôt nous préoccuper des particuliers et de leurs représentations. Cette personne partageait mon inquiétude quant au rôle que pourraient jouer des organisations comme la Brown Coalition ou le Barlow Network, compte tenu de la longue expérience que ces groupes possèdent pour avoir suivi l'exemple des comités d'intervention américains qui incitent les électeurs à appuyer massivement un côté ou l'autre de la question. Songe-t-on à limiter d'une façon ou de l'autre les organisations ou groupes qui voudraient être classés comme comités du référendum?

**M. Edwards:** Non, et je ne pense pas qu'on devrait le faire. La principale raison pour laquelle nous avons des partis politiques nationaux c'est pour chercher à établir un consensus national d'un genre ou de l'autre. Ils cherchent ardemment à établir le consensus qui répondra le mieux au désir de la population à un moment donné ou au moment des élections.

Pour ce qui est de votre question concernant l'influence que pourraient avoir des groupes qui cherchent à influencer le résultat, à la Chambre des communes nous avons débattu de ce qui est arrivé à l'occasion des élections de 1988. Certains ont affirmé qu'en raison des sommes énormes qui ont été dépensées pour promouvoir l'accord de libre-échange, on a assisté à la réélection d'un gouvernement qui était en faveur du libre-échange. Je n'ai pu m'empêcher de sourire quand ces mêmes gens, en d'autres occasions, ont déclaré que ce gouvernement n'avait aucune légitimité parce qu'il n'avait pas présument obtenu un mandat majoritaire au scrutin populaire de 1988.

Je pense que les Canadiens ont assez de jugeote et de bon sens pour décider. S'ils ne sont pas d'accord avec une ligne de pensée ou une proposition quelconque, je ne crois pas que l'importance des sommes dépensées à l'occasion d'une campagne y soit pour beaucoup. L'électorat décidera en fonction des mérites de la campagne.

Ceux d'entre nous qui avons fait campagne aux élections de 1988, avons été agréablement surpris du besoin d'information que les gens avaient à l'époque au sujet du libre-échange; information qui provenait habituellement d'une tierce partie. Ce besoin de savoir a été satisfait.

À mon avis, les partis politiques se composent de gens qui ont accumulé beaucoup de connaissances au sujet du processus politique et des questions constitutionnelles, des élus et de ceux qui appuient les élus.

[Text]

I do not think anyone would want to rule out that knowledge and experience.

**Senator Doyle:** You did not mention unions.

**Mr. Edwards:** Yes, you mentioned unions. I would include unions. They are a free association of individuals. You can even say that a closed shop is a free association of some kind, although there has been debate about that. A union point of view is a valid point of view and should not be excluded.

**Mrs. Bloodworth:** I left something out when I was answering Senator Stanbury. There is one other reference to the Senate and that is in clause 40 of the act, which deals with its review and will also involve the Senate.

**The Chairman:** That is the three-year sunset clause.

**Mr. Edwards:** There is one other loose end from Friday.

At the conclusion of our session on Friday, Senator Neiman was seeking to know how the government would interpret the results of the referendum to get some kind of certainty on that. I would go back to the testimony which Mr. Andre gave to the House of Commons committee. I am quoting from page 1:31 of the transcript. Mr. Andre said as follows:

--I think I can say on behalf of the government that there would be a clear declaration by the government at that time as to how the results would be viewed with all the usual qualifiers.

That time that he is referring to is the time that the writ is dropped.

**The Chairman:** To both of you, thank you.

Honourable senators, with respect to further consideration of Bill C-81, perhaps the steering committee can consult this evening and keep members posted. We have two time slots available tomorrow.

Concerning Bill C-36, an act respecting corrections and the conditional release and detention of offenders and to establish the office of Correctional Investigator, at the conclusion of Thursday it was agreed we would not call further evidence. Senator Hastings gave notice that he would be proposing an amendment. I take it everyone has received a copy of the amendment.

Senator Hastings, do you wish to wish to speak to the amendment?

**Senator Hastings:** I presume I will present the amendment as a point of order before I start, and then the committee can deal with the amendment.

**The Chairman:** Sure.

[Traduction]

Je crois que personne ne voudrait écarter un tel bassin de connaissances et d'expérience.

**Le sénateur Doyle:** Vous n'avez pas mentionné les syndicats.

**M. Edwards:** Oui, vous les avez mentionnés. J'aimerais inclure les syndicats, qui constituent des associations libres de personnes. Vous pouvez même dire qu'une boutique fermée est en quelque sorte une association libre, bien que la question ait suscité un certain débat. Le point de vue d'un syndicat est un point de vue valable qu'on ne saurait exclure.

**Mme Bloodworth:** J'ai omis de parler d'une chose dans ma réponse au sénateur Stanbury. À un autre endroit, il est question du Sénat, à savoir à l'article 40 de la Loi, dans lequel il est question d'examen et qui concerne le Sénat.

**Le président:** Il s'agit de la disposition de temporisation applicable pour trois ans.

**M. Edwards:** Il y a aussi une question demeurée en suspens vendredi dernier.

À la fin de notre séance de vendredi, le sénateur Neiman voulait savoir de quelle façon le gouvernement interpréterait les résultats d'un référendum, afin de savoir à quoi s'en tenir sur cette question. J'aimerais revenir sur le témoignage de M. André devant le Comité de la Chambre. Je vous renvoie à cet égard à la page 1:31 du compte rendu. M. André a dit ceci:

—Je crois pouvoir dire, au nom du gouvernement, que le gouvernement ferait, le moment venu, une déclaration claire quant au sens qu'il donnerait à ces résultats, avec toutes les nuances que cela suppose.

Le moment venu auquel il faisait allusion était la date de dépôt du bref.

**Le président:** Messieurs, je vous remercie.

Honorables sénateurs, en ce qui concerne la poursuite de l'étude du projet de loi C-81, il est possible que le comité directeur siège ce soir et que ses membres restent en attente. Deux plages horaires sont à notre disposition demain.

En ce qui a trait au projet de loi C-36, un projet de loi régissant le système correctionnel, la mise en liberté sous condition et l'incarcération, et portant création du bureau de l'enquêteur correctionnel, il a été convenu, à la fin de la séance de jeudi, qu'aucun autre témoin ne serait invité à comparaître. Le sénateur Hastings a indiqué qu'il allait soumettre un amendement dont, je présume, tous ont pris connaissance.

Sénateur Hastings, souhaitez-vous intervenir au sujet de l'amendement?

**Le sénateur Hastings:** Je souhaite en premier lieu déposer mon projet d'amendement avant de commencer, et le comité pourra ensuite passer à son examen.

**Le président:** Très bien.



[Text]

**Senator Hastings:** I welcome the opportunity to present my amendment to Bill C-36. I wish to preface my remarks by saying I believe the government and the minister missed a great opportunity, in that in presenting Bill C-36 they neglected to institute reform with respect to the office of the Correctional Investigator. We had an opportunity to make him an officer of Parliament and take him out of the realm of the appointment by a solicitor general in the future. By so doing he would have been able to report independently directly to Parliament, as we have two other commissioners who report, as officers of Parliament, directly to Parliament.

However, that is not to be. The position will be a five-year appointment. I need not remind all members present what five-year appointments mean. I do not think we have strengthened the office at all. As the present incumbent said, he has no more authority now. He can write his reports, but he has no more authority to enforce anything than he ever had.

At the time I wished to remove the investigative powers that the Commissioner has in appointing commissions of inquiry and give it to the Correctional Investigator or some authority who was arm's length away from the commissioner.

As the evidence taken when the Commissioner appeared will show, he appoints the commission. He also instructs the investigating commission. The investigating commission are his employees, instructed to investigate some process in the Correctional Service of Canada, which he heads. We have here the Correctional Service of Canada investigating the Correctional Service of Canada.

I felt that in these cases it should be removed from the Correctional Service of Canada and some other body—it could be the Correctional Investigator—or someone at arm's length should be doing these investigations.

In his testimony the Commissioner indicated he appointed Mr. Mills, a long-time warden, and Mr. Gil Rhodes, who had been deputy warden at Saskatchewan penitentiary and knew all his friends at Saskatchewan penitentiary. He was appointed to investigate the affairs of another warden.

I do not think it is right to have the brotherhood investigating the brotherhood. It should be done by outside authority. Police do not investigate themselves. When it is a matter con-

[Traduction]

**Le sénateur Hastings:** Je me réjouis de pouvoir présenter un projet d'amendement au projet de loi C-36. En guise d'entrée en matière, j'aimerais dire que le gouvernement et le ministre ont raté la chance qui leur était donnée de bien faire les choses; en effet, en présentant le projet de loi C-36, ils ont omis d'instaurer une réforme du bureau de l'enquêteur correctionnel. La chance nous était donnée de faire du titulaire de cette charge un mandataire du Parlement et de faire en sorte que sa nomination ne soit plus du ressort du Solliciteur général dans l'avenir. Si nous l'avions fait, l'enquêteur aurait été en mesure de faire rapport de manière impartiale au Parlement, de la même façon que deux autres commissaires, le font directement au Parlement, en tant que mandataires de ce dernier.

Quoi qu'il en soit, les choses ne se passeront pas ainsi. L'enquêteur sera nommé pour cinq ans. Inutile de rappeler aux membres présents ce que signifie un mandat de cinq ans. Je crois que nous n'avons nullement renforcé le rôle de cette charge. Comme l'a indiqué l'actuel titulaire du poste, il ne jouit d'aucun pouvoir supplémentaire aujourd'hui. Il peut produire ses rapports, mais, pas plus qu'auparavant, il n'a le pouvoir de faire appliquer ses propres recommandations.

Initialement, je souhaitais que l'on retire au Commissaire les pouvoirs d'enquête qu'il détient du fait qu'il peut nommer des commissions d'enquête, et que l'on confie ces pouvoirs à l'enquêteur correctionnel ou à quelque autre autorité entièrement détachée du Commissaire.

Comme le montrent les témoignages entendus lors de la comparution du Commissaire, c'est ce dernier qui forme la Commission. C'est également lui qui définit le mandat de la commission d'enquête. Cette dernière et les membres qui la composent sont ses employés et ont mission de faire enquête sur certains services ou processus des Services correctionnels du Canada qu'il dirige. Ce sont donc les Services correctionnels du Canada qui enquêtent sur les Services correctionnels du Canada.

J'estime en l'occurrence que ces pouvoirs qu'exercent les Services correctionnels du Canada devraient être confiés à une autre entité—par exemple l'enquêteur correctionnel—ou à quelque autre entité ou organisme ayant les coudées franches pour mener les enquêtes.

Dans son témoignage, le Commissaire a indiqué qu'il avait nommé M. Mills, qui a longtemps été directeur d'établissement, et M. Gil Rhodes, qui a fait carrière comme sous-directeur du pénitencier de la Saskatchewan; il a aussi dit qu'il connaissait tous ses amis du pénitencier de la Saskatchewan. Il a donc été nommé pour faire enquête sur l'administration d'un autre directeur.

Je ne crois pas très indiqué que la confrérie mène l'enquête sur la confrérie. L'enquête devrait être du ressort d'une autorité extérieure. La police n'enquête pas sur elle-même. Lors-

*[Text]*

cerning city police, the provincial police move in; when it involves the provincial police, the mounted police move in; and the Royal Canadian Mounted Police have a civilian inspection. I do not know what the name of the investigating body is, but Justice Morin oversees investigations within the services. I do not know why the Commissioner of Corrections should have the authority to appoint commissions to investigate himself or his administration. I think it is time this duty was removed from his jurisdiction, especially in light of what happened with respect to the Gingras Inquiry at Edmonton Institution.

An inquiry was conducted by the Correctional Service of Canada and the Deputy Commissioner for the Prairies said that "There was an inquiry. Everything is fine. Suitable changes will be made." But that inquiry was not satisfactory. A civilian inquiry was then conducted by Mr. Weir, who found much different findings than that. As a result he found negligence and service personnel lost their jobs. But concerning those two types of inquiries, one is a civilian inquiry and is done at arm's length. Arm's length inquiries often result in different findings than when the service investigates the service.

With respect to the Saskatchewan penitentiary, the correctional officer has found that the investigation into this incident is narrowly focused and inconclusive. But what happens? It ends there. I suspect there is negligence there that has never been investigated because there is no one to investigate it, no one is willing to investigate it.

The minister is quick to say that there was an inquest. The Coroner's Inquest simply decides who died and how they died; it does not examine negligence or recklessness. We then have this board, which has been inconclusive and, as the Correctional Investigator has indicated, "narrowly focused and inconclusive". So the matter will die there. No one will have to explain why there was no information in that institution. No one will have to explain why the officer in charge of security did not know the circumstances of this inmate in that institution. No one has to explain why Mr. Juker and Mr. Brule, the hostages, were never advised as to the dangerousness of this man. No one has to explain why Mr. Brule, a four-month employee, was placed in charge of a 15-year inmate with a history of violence because it is all quiet now and nothing will happen.

*[Traduction]*

que la police municipale est concernée, c'est la police provinciale qui mène l'enquête; quand cette dernière est concernée, c'est la Gendarmerie royale qui prend l'affaire en main; quant à cette dernière, elle fait l'objet d'une inspection par une autorité civile. Je ne connais pas le nom de l'organisme responsable, mais je sais que c'est le juge Morin qui supervise les enquêtes au sein de la GRC. Je ne vois pas pourquoi le Commissaire des Services correctionnels devrait avoir le pouvoir de nommer des commissions chargées d'enquêter sur lui-même ou sur son administration. Je crois qu'il est temps que ce pouvoir lui soit retiré, en particulier à la lumière de ce qui s'est produit dans l'enquête Gingras à l'établissement d'Edmonton.

Une enquête a en effet été menée par les Services correctionnels du Canada, et le commissaire adjoint pour les Prairies a dit qu'«il y a eu enquête. Tout se passe bien. On procédera aux changements qui s'imposent.» Mais cette enquête n'a pas donné des résultats satisfaisants. M. Weir a ensuite dirigé une enquête civile dont les résultats furent passablement différents des résultats de la première enquête. Il est ressorti de son enquête qu'il y a eu négligence, et des employés des Services correctionnels ont perdu leur emploi. Pour ce qui est des deux types d'enquête, l'un est de nature civile et incombe à une entité impartiale. Les enquêtes impartiales aboutissent souvent à des conclusions différentes de celles auxquelles en arrive un service qui enquête sur lui-même.

Pour ce qui est du pénitencier de la Saskatchewan, l'agent correctionnel a constaté que l'enquête sur l'incident en cause avait été de portée trop étroite et n'était pas concluante. Et après? Ça s'arrête là. Je crains fort qu'il existe des cas de négligence n'ayant jamais fait l'objet d'enquêtes, faute de quelqu'un pour mener l'enquête, faute d'une volonté de mener enquête.

Le ministre est prompt à répondre qu'il y a eu une enquête. L'enquête du coroner ne fait que déterminer qui est décédé et dans quelles circonstances; elle ne cherche pas à établir s'il y a eu négligence ou imprudence. Nous avons ensuite cette commission, qui a fait preuve d'indécision et, comme l'enquêteur correctionnel l'a mentionné, a trop restreint la portée de son étude et a abouti à des résultats peu concluants. La question en restera donc là. Personne n'aura à expliquer pourquoi il n'y avait pas d'information dans cet établissement. Personne n'aura à expliquer pourquoi l'agent chargé de la sécurité ne connaissait pas la situation de ce détenu dans cet établissement. Personne n'a à expliquer pourquoi MM. Juker et Brule, les otages, n'ont jamais été informés du fait que cet homme était dangereux. Personne n'a à expliquer pourquoi M. Brule, un employé en poste depuis quatre mois, s'est vu confier la charge d'un détenu condamné à 15 ans de prison et ayant des antécédents de violence parce que le calme est maintenant revenu et que rien ne se produira plus.



[Text]

That brings me to my reason for introducing the amendment. Do you wish me to read it or will you take it as read?

**The Chairman:** We can take it as read. Everyone has it.

**Senator Hastings:** Perhaps I could now answer the response given by the Solicitor General of the government at page 3. It states:

The framework as established in the proposed legislation for investigating incidents is sound.

Certainly it is sound. If I were the Commissioner of Penitentiaries I would want to appoint those people who will investigate my administration. The response goes on to state:

CSC does, and will in the future continue to investigate all serious incidents which include those set out in the motion, with the exception of walkaways.

Yes, they will continue to investigate the same way they investigate now: by appointing employees to investigate employees. The report further states:

The Commissioner of Corrections can and does on occasion appoint outside experts to conduct investigations when deemed appropriate.

Other than appointing outside investigators to investigate policy decisions, like that of Mrs. Papino, he will rarely appoint outside investigators to investigate an incident in a penitentiary except in the case of Mr. Weir, which was done as a result of pressure from the caucus. It is rarely done.

The report goes on to state:

In addition, the CI conducts his own "arm's length" investigations. . .

We have seen in our examinations what happens when the Correctional Investigator investigates. They casually get around to responding to him about a year later. They do not have to do anything and nothing happens there. That is my point: When the Correctional Investigator does it now, he has no authority to enforce anything. He just has to accept it.

The report further states:

As required, the Minister can undertake an independent investigation under the Inquiries Act.

Every investigation does not need that type of inquiry, Mr. Chairman. That is a judicial inquiry that they are speaking of there.

The report concludes with this:

[Traduction]

Cela m'amène à parler de la raison pour laquelle je présente l'amendement. Voulez-vous que je vous en donne lecture ou si ce n'est pas nécessaire?

**Le président:** Ce n'est pas nécessaire. Tout le monde en a une copie.

**Le sénateur Hastings:** Je pourrais peut-être maintenant donner suite à la réponse donnée par le solliciteur général du gouvernement à la page 3. Elle dit en substance ceci:

Le cadre établi dans le projet de loi pour enquêter sur des incidents est judicieux.

Certainement qu'il est judicieux. Si j'étais le commissaire des pénitenciers, j'aimerais nommer les personnes qui feraient enquête au sujet de mon administration. Voici la suite de la réponse:

Le SCC enquête et continuera d'enquêter à l'avenir sur tous les incidents sérieux qui comprennent ceux mentionnés dans la motion, à l'exception des fuites en douce.

Oui, ils vont continuer à enquêter de la même façon qu'ils le font actuellement: en nommant des employés pour enquêter sur les employés. Le rapport indique plus loin ce qui suit:

Le Commissaire aux services correctionnels peut nommer et nomme occasionnellement des experts de l'extérieur pour faire enquête lorsque cela est jugé approprié.

Sauf dans le cas des enquêteurs de l'extérieur nommés pour enquêter concernant des décisions de principe, comme pour M<sup>me</sup> Papino, il nommera rarement des enquêteurs de l'extérieur pour enquêter sur un incident qui se produit dans un pénitencier, sauf dans le cas de M. Weir; cela découlait de pressions exercées par le caucus. Ces cas sont rares.

Le rapport se poursuit ainsi:

En outre, l'enquêteur correctionnel mène ses propres enquêtes indépendantes. . .

Nous avons vu dans nos examens ce qui se produit lorsque l'enquêteur correctionnel enquête. Ils finissent ordinairement par lui répondre un an plus tard. Ils n'ont pas à faire quoi que ce soit et il ne se produit rien là. C'est ce que je veux dire: quand l'enquêteur correctionnel agit, maintenant, il n'a aucun pouvoir de mise à exécution. Il doit se résoudre à accepter les faits.

Le rapport affirme en outre:

Au besoin, le ministre peut entreprendre une enquête indépendante en vertu de la Loi sur les enquêtes.

Toutes les investigations ne requièrent pas ce genre d'enquête, M. le président. C'est d'une enquête judiciaire dont nous parlons là.

Le rapport conclut ainsi:

*[Text]*

Ultimately the Minister is accountable to Parliament for the operations of agencies under his direction.

Certainly he is; and he is also responsible for the RCMP, who also conduct outside investigations when needed.

He can also be responsible for the Correctional Service of Canada with this amendment in place. I move the amendment.

**The Chairman:** Senator Hastings, you should sign one copy and hand it to the clerk.

You have made this mandatory, so that in every circumstance in which there is a hostage-taking, a riot, a death from unnatural cause, or an escape from a penitentiary, the event would be the subject of an outside investigation.

Senator Hastings has spoken and explained the amendment and, in fairness, dealt with the Solicitor General's response to his amendment. I now invite any other debate with respect to the amendment.

**Senator Neiman:** Senator Hastings, if you are going to appoint somebody, the question arises whether every hostage-taking, even if it is a matter of 15 minutes, should be investigated. Do you not want to qualify that in any way? I am asking because there could be relatively minor incidents, or do you not think that is the case?

**Senator Hastings:** The commissioner in his evidence said there were 35 investigations authorized by him last year. When you narrow it down to these four; it might be eight or ten per year. If it is a minor incident, honourable senators, it will be a minor investigation.

**Senator Neiman:** Is the commissioner the logical person to make those appointments in the case of a very major uprising in a penitentiary?

**Senator Hastings:** I would assume, if there was a major riot or uprising in a penitentiary, there would be an inquiry by the minister under the Inquiries Act.

**Senator Neiman:** All right. I support the concept of independent investigations. I have no problem with the amendment.

**Senator Stanbury:** I agree that Senator Hastings brought out in the evidence the clear weakness in the present system. There is no ability to enforce the investigator's decisions. It really is not much good to have that kind of an investigation when it does not necessarily go anywhere.

**The Chairman:** It is moved by Senator Hastings that Bill C-36 be amended in the fashion as outlined by him, adding

*[Traduction]*

En définitive le ministre est comptable devant le Parlement des activités des organismes sous sa direction.

C'est assurément le cas; il est également responsable de la GRC, qui procède aussi à des enquêtes au besoin.

Il peut également être responsable pour le Service correctionnel du Canada avec cet amendement en vigueur. Je propose cet amendement.

**Le président:** Sénateur Hastings, vous devez en signer un exemplaire et le donner au greffier.

Vous avez rendu ceci obligatoire, de sorte que dans toute circonstance où il y a prise d'otage, émeute ou mort de causes non naturelles, ou évvasion d'un pénitencier, l'événement devrait faire l'objet d'une enquête externe.

Le sénateur Hastings a parlé et il a expliqué l'amendement, et en toute équité, il a tenu compte de la réponse du Solliciteur général à son amendement. J'ouvre maintenant la discussion en ce qui concerne cet amendement.

**Le sénateur Neiman:** Sénateur Hastings, si vous devez nommer quelqu'un, la question se pose pour savoir si chaque prise d'otage, même si elle ne dure que 15 minutes, devrait faire l'objet d'une enquête. Ne voulez-vous vraiment pas nuancer cela d'une façon ou d'une autre? Je pose la question parce qu'il pourrait y avoir des incidents plutôt mineurs, ou ne croyez-vous pas que c'est le cas?

**Le sénateur Hastings:** Dans son témoignage, le commissaire a déclaré qu'il y avait eu 35 enquêtes autorisées par lui au cours de la dernière année. Quand vous ramenez cela à ces quatre; cela pourrait être huit à dix par année. S'il s'agit d'un incident mineur, honorables collègues, il y aura une enquête mineure.

**Le sénateur Neiman:** Le commissaire est-il la personne désignée pour faire ces nominations dans le cas d'un soulèvement très important dans un pénitencier?

**Le sénateur Hastings:** Je suppose que s'il devait se produire une grande émeute ou un soulèvement dans un pénitencier, il y aurait une enquête faite par le ministre en vertu de la Loi sur les enquêtes.

**Le sénateur Neiman:** D'accord. J'appuie l'idée d'enquêtes indépendantes. Je ne vois pas de problème avec cet amendement.

**Le sénateur Stanbury:** Je suis d'accord que le sénateur Hastings a fait apparaître dans le témoignage la faiblesse évidente dans le système actuel. Il n'existe pas de capacité de faire appliquer les décisions de l'enquêteur. Il n'y a vraiment pas grand profit à faire ce genre d'enquête lorsque cela n'aboutit pas nécessairement quelque part.

**Le président:** Il est proposé par le sénateur Hastings que le projet de loi C-36 soit amendé de la façon exposée par lui, en



[Text]

that clause immediately after line 17 on page 98. Shall the amendment carry? All in favour?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** All opposed?

**Some Hon. Senators:** Nay.

**Senator Hastings:** Can I have a recorded vote, Mr. Chairman?

**The Chairman:** Mr. Clerk, call the names of the committee members.

**The Clerk of the Committee:** Senator Berntson?

**Senator Berntson:** Nay.

**The Clerk of the Committee:** Senator Beaudoin?

**Senator Beaudoin:** Abstain.

**The Clerk of the Committee:** Senator DeWare?

**Senator DeWare:** Nay.

**The Clerk of the Committee:** Senator Doyle?

**Senator Doyle:** Nay.

**The Clerk of the Committee:** Senator Hastings?

**Senator Hastings:** Yay.

**The Clerk of the Committee:** Senator Neiman?

**Senator Neiman:** Yay.

**The Clerk of the Committee:** Senator Nurgitz.

**The Chairman:** Nay.

**The Clerk of the Committee:** Senator Stanbury?

**Senator Stanbury:** Yay.

**The Chairman:** I declare the motion defeated, four to three, with one abstention.

Honourable senators, is it your wish to have a clause by clause reading of Bill C-36?

**Senator Hastings:** I move that we report the bill.

**The Chairman:** I shall report the bill without amendment?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** I declare the motion carried.

Senator Stanbury, while our witnesses are gathering for Bill S-8, will you speak to Bill C-67?

**Senator Stanbury:** Yes. The question was whether we wanted additional witnesses on Bill C-67. We have come to the conclusion that we do not need further witnesses. Both

[Traduction]

ajoutant cet article immédiatement après la ligne 17 à la page 98. Cet amendement est-il adopté? Tous ceux qui sont pour?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Ceux qui sont contre?

**Des voix:** Non.

**Le sénateur Hastings:** Puis-je avoir un vote par appel nominal, monsieur le président?

**Le président:** Monsieur le greffier, veuillez faire l'appel nominal des membres du comité.

**Le greffier du comité:** Sénateur Berntson?

**Le sénateur Berntson:** Non.

**Le greffier du comité:** Sénateur Beaudoin?

**Le sénateur Beaudoin:** Abstention.

**Le greffier du comité:** Sénateur DeWare?

**Le sénateur DeWare:** Non.

**Le greffier du comité:** Sénateur Doyle?

**Le sénateur Doyle:** Non.

**Le greffier du comité:** Sénateur Hastings?

**Le sénateur Hastings:** Oui.

**Le greffier du comité:** Sénateur Neiman?

**Le sénateur Neiman:** Oui.

**Le greffier du comité:** Sénateur Nurgitz.

**Le président:** Non.

**Le greffier du comité:** Sénateur Stanbury?

**Le sénateur Stanbury:** Oui.

**Le président:** Je déclare la motion rejetée, quatre contre trois, avec une abstention.

Honorables sénateurs, désirez-vous procéder à une lecture article par article du projet de loi C-36?

**Le sénateur Hastings:** Je propose que nous fassions rapport sur le projet de loi.

**Le président:** Je ferai rapport sur le projet de loi sans amendement?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Je déclare la motion adoptée.

Sénateur Stanbury, pendant que nos témoins se réunissent pour le projet de loi S-8, voulez-vous aborder le projet de loi C-67?

**Le sénateur Stanbury:** Oui. La question posée était si nous voulions d'autres témoins pour le projet de loi C-67. Nous en sommes venus à la conclusion que nous n'avons pas besoin

*[Text]*

witnesses were able to say that they are satisfied the bill is constitutional.

I must say that at least one witness strongly indicated there was not much excuse for the bill, that it was an administrative convenience and that is all. I am letting you know that when the bill comes back before the Senate, I will speak on third reading, with a short sharp rebuke.

**The Chairman:** Is it otherwise your view that we ought to report the bill without amendment?

**Senator Stanbury:** Yes.

**The Chairman:** Is it agreed?

**Some hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The motion to report Bill C-67 is carried.

We will deal with Bill S-8. We have been in, around and through the bill. We heard everyone who wanted to be heard. Senator Stanbury then authorized Senator Neiman and myself to meet with officials both from the department and from the Department of Justice to discuss aspects of the bill. We raised several questions as a result of which amendments have been brought forward.

This is a Senate bill and we are looking for some improvements to the bill. There are now several items. Senator Neiman, have you looked at those yet?

**Senator Neiman:** I just got them this minute. I think it would be helpful to hear our witnesses.

**The Chairman:** Mr. Wilson, would you like to take us through the amendments?

**Ms Micheline Desjardins-Chase, Assistant Deputy Minister:** The first amendment states clause 2 of the English version of Bill S-8 be amended striking out lines 20 to 22 on page 1. There you have the definition of "component". It has been recommended by the staff of the scrutiny committee that it is a redundant definition, therefore it should be removed. It is the same definition as any dictionary and it does not add anything to the bill. That is the intent there.

You will also note it is not in the French version. It was not deemed necessary in the French version and it is not necessary in the English version.

The second amendment will create subclause (5) to clause 12 on page 11 of the bill. Subclause (5) will add that a techni-

*[Traduction]*

d'autres témoins. Les deux témoins entendus ont été en mesure de dire qu'à leur avis le projet de loi était constitutionnel.

Je dois dire qu'au moins un témoin a laissé fortement entendre qu'il n'y avait pas beaucoup d'excuses pour ce projet de loi, qu'il s'agissait d'une commodité administrative et c'est tout. Je vous informe que lorsque le projet de loi reviendra devant le Sénat, je parlerai en troisième lecture, avec un blâme bref mais sévère.

**Le président:** En dehors de cela, êtes-vous d'avis que nous devrions faire rapport sur le projet de loi sans amendement?

**Le sénateur Stanbury:** Oui.

**Le président:** Les sénateurs sont-ils d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** La motion de faire rapport sur le projet de loi C-67 est adoptée.

Nous allons traiter du projet de loi S-8. Nous avons examiné ce projet de loi sous toutes ses coutures. Nous avons entendu tous ceux qui voulaient se faire entendre. Le sénateur Stanbury a alors autorisé le sénateur Neiman et moi-même à rencontrer les fonctionnaires tant du ministère que du ministère de la Justice pour discuter de divers aspects du projet de loi. Nous avons soulevé plusieurs questions, ce qui a mené à la proposition de plusieurs amendements.

Il s'agit d'un projet de loi du Sénat, et nous recherchons certaines améliorations du projet. Il y a maintenant plusieurs éléments. Sénateur Neiman, avez-vous eu le temps de les examiner?

**Le sénateur Neiman:** Je les ai eus il y a une minute. Je crois qu'il serait utile d'entendre nos témoins.

**Le président:** Monsieur Wilson, voudriez-vous nous expliquer les amendements?

**Mme Micheline Desjardins-Chase, sous-ministre adjoint:** Le premier amendement demande que l'article 2 de la version anglaise du projet de loi S-8 soit amendé en biffant les lignes 20 à 22 de la page 1. À cet endroit, vous avez une définition du mot «élément». Le personnel du comité d'examen recommandait que puisqu'il s'agit d'une définition redondante, on devrait l'enlever. C'est la même définition qui apparaît dans n'importe quel dictionnaire et qui n'ajoute rien au projet de loi. C'est cela l'intention ici.

Vous remarquerez également que cette définition n'apparaît pas dans la version française. Elle n'a pas été jugée nécessaire dans la version française, et elle n'est pas nécessaire dans la version anglaise.

Le deuxième amendement ajoutera le paragraphe (5) à l'article 12 à la page 11 du projet de loi. Le paragraphe (5)



**[Text]**

cal standards document is not a statutory instrument for the purposes of the *Statutory Instruments Act*.

We would like to reiterate to the committee that these types of standards are technical in nature. They are invariably copied from other governments' standards, most often the U.S. By having this subclause, we are trying to minimize detailed scrutiny and wordsmithing by engineers and lawyer-linguists because we want to retain the usefulness of the standards. This allows for easy and efficient adoption of proven standards, and it is less burdensome on the system and on the industry. We are trying to ensure speedier and more flexible response in this global industry. We want to minimize the need for industry to reinterpret technical standards which already have an interpretation, especially when the words are different in the original standards.

The clause still allows a six-month period in which regulation can be introduced to change the reference, should the standard not meet Canadian needs. So we still have six months to reintroduce regulation if we do not like what we have in front of us.

The addition will clarify clause 12 and it should not be interpreted as a prohibition of the scrutiny committee. It can still take a look at these standards and may comment on them.

**The Chairman:** While we are on this one, honourable senators should know that I have the benefit of some comments prepared for our researcher by Mark Audcent.

I know there has been some discussion about how this would be changed. Would there be any objection to adding to that, "prior to its incorporation into a regulation"?

**Senator Neiman:** We should pass this out or Mr. Audcent can explain it. Why does he not explain it?

**The Chairman:** Go ahead, and we will get you copies.

**Mr. Audcent, Assistant Law Clerk and Parliamentary Counsel:** The amendment provides that a technical standards document is not to be a statutory instrument for the purposes of the *Statutory Instruments Act*. It would not be one anyway. It is a "for greater certainty" clause. Your problem comes in because there is a timing issue. Prior to being adopted in the regulation, it would not be a statutory instrument anyway, and this is quite true. Once a regulation adopts it, it would become part of the regulation and, as part of the regulation, it would be automatically referred to the Joint Committee on the Scrutiny of Regulations. Your problem is the question of whether say-

**[Traduction]**

précisera qu'un document de normes techniques n'est pas un texte réglementaire aux fins de la *Loi sur les textes réglementaires*.

Nous voudrions répéter au comité que ces types de normes sont de nature technique. Invariablement, ils sont copiés à partir de normes d'autres gouvernements, la plupart du temps des États-Unis. En ajoutant ce paragraphe, nous cherchons à minimiser l'examen détaillé et le signolage par les ingénieurs et les avocats linguistes parce que nous voulons préserver l'utilité de ces normes. Cela permet l'adoption facile et efficace de normes qui ont fait leur preuve, et cette façon de faire est moins lourde pour le système et pour l'industrie. Nous cherchons à assurer des réactions plus rapides et plus flexibles dans cette industrie mondiale. Nous voulons réduire au minimum la nécessité pour l'industrie de réinterpréter les normes techniques qui ont déjà une interprétation, particulièrement lorsque les mots sont différents de ceux qui apparaissent dans les normes originales.

Le paragraphe prévoit quand même une période de six mois au cours de laquelle des règlements peuvent être introduits pour changer le renvoi, si la norme ne devait pas répondre aux besoins canadiens. Nous disposons donc toujours de six mois pour réintroduire un règlement si nous n'aimons pas ce que nous avons devant nous.

Cette addition éclairera l'article 12, et elle ne devrait pas être interprétée comme une interdiction pour le comité d'examen. Il peut toujours examiner ces normes et formuler ses commentaires à leur sujet.

**Le président:** Pendant que nous sommes sur ce sujet, je voudrais informer les honorables sénateurs que je profite de quelques commentaires qui ont été préparés pour notre recherche par Marc Audcent.

Je sais qu'il y a eu des discussions sur la manière d'apporter la modification. Y aurait-il objection à ce qu'on ajoute «avant son incorporation dans un règlement»?

**Le sénateur Neiman:** Nous devrions laisser ce point, ou peut-être que M. Audcent pourrait l'expliquer. Pourquoi ne l'explique-t-il pas?

**Le président:** Allez-y, et nous vous obtiendrons des copies.

**M. Audcent, légiste et conseiller parlementaire adjoint:** La modification dit que les documents de normes techniques ne sont pas des textes réglementaires au sens de la *Loi sur les textes réglementaires*. Ils n'en sont pas de toutes façons. C'est une disposition insérée «pour plus de certitude». Votre problème est dû au choix du moment. Avant qu'une norme ne soit incorporée à un règlement, elle ne constitue pas un texte réglementaire de toutes façons, et c'est tout à fait vrai. Une fois incorporée au règlement, elle fait partie de ce règlement et, à ce titre, est automatiquement renvoyée au Comité mixte d'examen de la réglementation. Votre problème est de savoir

**[Text]**

ing it is not a statutory instrument in an express way in the act, would operate to derogate from the general principle that what is incorporated by reference is referred to the committee. If it were read that way, you have the argument that what is incorporated by reference, is not referred to the committee, only the regulation incorporating it. I doubt that that is the intention.

The current draft does not exact that result. I cannot say it is wrong. It is ambiguous because it does not give a time. It does not say, "before being incorporated into a regulation". So if you wanted to give a time, you could have it very clear that the derogation is only prior and not after.

A second issue that comes up with this particular amendment is that there has already been some interest from the chairman of the Joint Committee on the Scrutiny of Regulations with respect to the following clause on a similar subject matter. It was a request of whether it is a statutory instrument for the purpose of the Statutory Instruments Act. The chairman has shown some interest, so I would think you would want some knowledge that the chairman of that committee was aware of this new proposal.

**Senator Neiman:** I think we understand they do not mean to derogate from the Statutory Instruments Act. Perhaps we can have a copy of the suggestion that Mr. Audcent made.

**The Chairman:** It is on its way.

**Senator Neiman:** If the amendment were modified by adding to it the words "prior to its incorporation into a regulation", that would make it clear that it was transitory.

**Ms Desjardins-Chase:** Does this interpretation mean that these words are to indicate that there would be scrutiny after notification in the *Gazette* and after it becomes a regulation? Is that the intent of the additional amendment?

**Mr. Audcent:** I think you want to suggest that the documents are not a statutory instrument for the purpose of the Statutory Instruments Act in order to remove these very technical documents from review. My understanding is that there is no reason to remove them from review once they are in a regulation and incorporated into that regulation.

So all this does is say what you have said, but add a time factor at which time the prohibition does not work anymore. It says a technical standards document would not be a statutory instrument, but once it is incorporated by reference it, is part of the regulation and so stands referred.

**[Traduction]**

si le fait de dire expressément dans la loi qu'un document de norme technique n'est pas un texte réglementaire constituerait une dérogation au principe voulant que tout ce qui est incorporé par renvoi est renvoyé au comité. Si on prend cette interprétation, on pourrait soutenir que ce qui est renvoyé au comité, c'est uniquement le règlement, et non ce qui y est incorporé par renvoi. Je doute que ce soit l'intention poursuivie.

Le projet de loi actuel ne vise pas ce résultat. Je ne peux dire qu'il est fautif. Il est ambigu parce qu'il n'indique pas de moment. Il ne dit pas «avant d'être incorporé à un règlement». Si vous vouliez indiquer un moment, il serait possible de savoir très clairement que la dérogation s'applique seulement avant ce moment et non après.

Une deuxième question soulevée par cet amendement est que le président du Comité mixte d'examen de la réglementation a toujours manifesté de l'intérêt pour la disposition suivante, qui porte sur une question analogue. C'était une demande à savoir s'il s'agit d'un texte réglementaire au sens de la *Loi sur les textes réglementaires*. Comme le président du comité a manifesté un certain intérêt, j'ai pensé que vous aimeriez savoir qu'il était au courant de la nouvelle proposition.

**Le sénateur Neiman:** Je pense qu'ils n'ont pas l'intention de déroger à la *Loi sur les textes réglementaires*. Peut-être que nous pourrions avoir une copie de la suggestion de M. Audcent.

**Le président:** Nous l'aurons bientôt.

**Le sénateur Neiman:** Si on modifiait l'amendement en y ajoutant les mots «avant son incorporation à un règlement», il serait clair alors que c'était transitoire.

**Mme Desjardins-Chase:** D'après cette interprétation, ces mots voudraient-ils dire qu'il y aurait examen après publication dans la *Gazette* et après que le texte est devenu réglementaire? Est-ce le but de l'amendement additionnel?

**M. Audcent:** Je pense que vous proposez que les documents en question ne relèvent pas de la *Loi sur les textes réglementaires*, pour que les documents très techniques puissent être soustraits à l'examen du comité. À mon avis, il n'y a aucune raison de les soustraire à l'examen une fois qu'ils sont inclus dans un règlement et incorporés dans un tel règlement.

L'amendement ne fait que dire ce que vous avez dit, mais en précisant aussi un moment après lequel l'interdiction de tient plus. Il dit qu'un document de norme technique n'est pas un texte réglementaire, mais qu'une fois qu'il est incorporé par renvoi, il fait partie du règlement et donc peut être renvoyé.



[Text]

**Mr. Hill, Legal Counsel, Department of Justice:** Do you mean it is only available for scrutiny once having been made a regulation, appropriately gazetted, et cetera?

**Mr. Audcent:** Yes. Once it is part of a regulation this prohibition no longer operates. This suggestion does not come on instructions. I have no instructing officer. It is a suggestion to help you out in what appears to be an ambiguity.

**Mr. Hill:** Quite right, and you appreciate that this is a very difficult area in which to try to get the various segments lined up. I think this helps achieve what my client is interested in.

**Mr. Audcent:** I hope it does.

**Mr. McHattie, Chief, Advanced Engineering and Special Projects:** Would it be possible to clarify a little bit. I believe the committee understands what we are attempting to achieve. One of the key requirements is that the technical standard document should maintain the original wording of the foreign standard. We had no intention of avoiding having scrutiny once the regulation is properly referenced.

**The Chairman:** I think that is what this says. It enables you to more easily make the recommendation. I am not sure how pleased we were, but Mr. Hill made the point.

**Mr. Chris Williams, Director General, Road Safety and Vehicle Registration:** If that adds to the clarification, we do not have a problem with it.

**The Chairman:** Please proceed.

**Ms Desjardins-Chase:** The third amendment is to clause 13, on page 11. It is to strike out line 15 and, instead of having "not a statutory instrument for the purposes", to substitute "not a regulation for the purposes of". This amendment was requested by Senator Grimard, to ensure that the Scrutiny Committee may review ministers' orders. We feel that that suggestion is acceptable.

**Senator Neiman:** That seems to be in order.

**Ms Desjardins-Chase:** The last amendment we are proposing is to strike out items 2 and 3 on page 17. At the suggestion of counsel for the Scrutiny Committee, this amendment is introduced to clarify that booster seats and similar equipment are included in the act. Through this amendment we are able to incorporate disabled persons and the two become one. So we are suggesting "equipment for use in the restraint of children and disabled persons".

**The Chairman:** Are there any objections to that?

**Ms Desjardins-Chase:** Those are all the amendment we are proposing.

[Traduction]

**M. Hill, conseiller juridique, ministère de la Justice:** Voulez-vous dire que ce document ne pourra être examiné que s'il devient réglementaire, est publié en bonne et due forme dans la *Gazette*, et ainsi de suite?

**M. Audcent:** Oui. Une fois que le document fait partie d'un règlement, l'interdiction tombe. Cette suggestion ne m'a pas été dictée par quelqu'un. Personne ne me donne d'instructions. Ma suggestion a pour but de vous aider à vous sortir de ce qui semble être une ambiguïté.

**M. Hill:** Tout à fait exact, et vous vous rendez compte que c'est un domaine où il est très difficile d'ajuster les divers éléments. Je pense que cela permet de réaliser ce que souhaite mon client.

**M. Audcent:** J'espère que oui.

**M. McHattie, chef, Techniques avancées et projets spéciaux:** Pourrait-on être un peu plus clair? Je crois que le comité comprend ce que nous essayons de réaliser. L'une des exigences fondamentales est que le document de norme technique doit garder la formulation de la norme étrangère. Nous n'avons jamais eu l'intention d'éviter l'examen une fois que le règlement a été renvoyé en bonne et due forme.

**Le président:** Je pense que c'est le sens de l'amendement. Il vous permet de faire la recommandation plus facilement. Je ne sais pas trop à quel point cela nous a plu, mais M. Hill a soulevé ce point.

**M. Chris Williams, directeur général, Sécurité routière et réglementation automobile:** Pour être plus clairs, disons que l'amendement ne nous pose pas de problème.

**Le président:** Poursuivez s'il vous plaît.

**Mme Desjardins-Chase:** Le troisième amendement porte sur l'article 13, à la page 11, ligne 15. Il consiste à remplacer «ne sont pas des textes réglementaires au sens de» par «n'est pas un règlement au sens de». Cet amendement a été demandé par le sénateur Grimard, pour permettre au comité d'examiner les décrets des ministres. Nous croyons que cette suggestion est acceptable.

**Le sénateur Neiman:** Elle semble convenable.

**Mme Desjardins-Chase:** Le dernier amendement que nous proposons est de supprimer les points 2 et 3 à la page 17. Comme le suggère le Comité d'examen, cet amendement a pour but de dire plus clairement que les sièges d'appoint et autres équipements analogues sont visés dans la loi. Cet amendement nous permet d'inclure les personnes handicapées dans la disposition. Nous suggérons donc que l'énoncé soit «appareils de retenue pour enfants et personnes handicapées».

**Le président:** Quelqu'un a-t-il des objections à cela?

**Mme Desjardins-Chase:** Ce sont les seuls amendements que nous proposons.

[Text]

**The Chairman:** Senator Neiman, since I have been relying on you as my other half for this, what would you like to do?

**Senator Barootes:** I have a question. In this last item to amend Schedule I, page 17, you use the words "restraint of children and disabled persons". Would the word "protection" not fit in as well or better?

**The Chairman:** Is that not the common usage for seatbelts?

**Ms Desjardins-Chase:** In the regulations we have "restraint devices" repeatedly. Those are the words used to refer to seatbelts.

**Senator Barootes:** If you have a device whereby a disabled person or injured child in an automobile accident has a means of exit or egress from the vehicle, would that be restraint?

**Senator DeWare:** The devices for the restraint of the children are specific ones.

**Senator Barootes:** You also refer to disabled people here. Someone in a wheelchair who has been in an accident wants to get out of the vehicle which may be threatening to catch fire. There may be devices invented to enable him to open the window and fall out. You have to look at the future a little bit. That is just a suggestion.

**Mr. McHattie:** The equipment in Schedule I is intended to be equipment separate from the vehicle. If we were to have standards for emergency exits as we do for school buses, that would be part of the vehicle and there are already regulations of that kind.

**Senator Barootes:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Senator Neiman, should we gather all these things together and take them back for under our pillow? What is your suggestion?

**Senator Neiman:** We have been through these before and I think we are satisfied. I have no objection to them. I think that we should accept the bill with these suggested amendments as put forward today, and I would so move.

**The Chairman:** Thank you.

**Senator DeWare:** I will second the motion.

**The Chairman:** We are then to report Bill S-8 as amended.

**Senator Berntson:** Does that include the amendment to the amendment?

[Traduction]

**Le président:** Sénateur Neiman, vu que je me suis fié à vous comme à un autre moi-même sur cette question, qu'entendez-vous faire?

**Le sénateur Barootes:** J'ai une question. Dans la dernière proposition pour amender l'annexe I, page 17, vous employez les mots «retenue pour enfants et personnes handicapées». Est-ce que le mot «protection» ne conviendrait pas aussi bien ou mieux?

**Le président:** N'est-ce pas le terme courant pour les ceintures de sécurité?

**Mme Desjardins-Chase:** La réglementation parle constamment d'«appareils de retenue». Ce sont les mots employés pour désigner les ceintures de sécurité.

**Le sénateur Barootes:** Un appareil qui permet à un enfant blessé dans un accident d'automobile ou à une personne handicapée de sortir du véhicule, s'appellerait-il un appareil de retenue?

**Le sénateur DeWare:** Les appareils de retenue pour enfants sont des appareils spécifiques.

**Le sénateur Barootes:** Vous mentionnez aussi les personnes handicapées. Une personne en fauteuil roulant qui subit un accident veut sortir du véhicule, parce que celui-ci risque de prendre feu. On pourrait inventer des dispositifs pour leur permettre de baisser les vitres et de sortir. Vous devez regarder vers l'avenir un peu. C'est une simple suggestion.

**M. McHattie:** L'équipement mentionné à l'annexe I est destiné à être distinct du véhicule. Mais si la loi imposait des dispositifs d'évacuation d'urgence comme il en existe pour les autobus scolaires, ces dispositifs feraient partie du véhicule. D'ailleurs il existe déjà une réglementation de ce genre.

**Le sénateur Barootes:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Sénateur Neiman, faut-il ramasser toutes ces idées et les mettre sous notre oreiller pour y réfléchir? Que suggérez-vous?

**Le sénateur Neiman:** Nous en avons parlé déjà et je pense que nous sommes convaincus. Je n'ai aucune objection à formuler. Je pense que nous devrions accepter le projet de loi avec les amendements qui ont été proposés aujourd'hui, et je ferais une proposition en ce sens.

**Le président:** Merci.

**Le sénateur DeWare:** J'appuie la proposition.

**Le président:** Nous allons donc faire rapport du projet de loi S-8 tel qu'amendé.

**Le sénateur Berntson:** Est-ce que cela comprend l'amendement de l'amendement?



[Text]

**The Chairman:** Actually the amendment had not yet been made. We can correct the original amendment and have just the one amendment with Mark Audcent's comment on the regulation part.

Is everyone agreed that I report the bill as amended?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Honourable senators, Senator Stanbury raised the question of having Minister Andre here for further consideration of Bill C-81. He will be available at 9:30 tomorrow morning.

**Senator Beaudoin:** In this committee room?

**The Chairman:** We are not sure.

**Senator Beaudoin:** That is important.

**The Chairman:** I will meet with Senator Stanbury tonight, in any event, to let him know.

The committee adjourned.

[Traduction]

**Le président:** En fait, l'amendement n'a pas encore été apporté. Nous pouvons corriger l'amendement original et retenir l'amendement sur la partie réglementaire commenté par Mark Audcent.

Les sénateurs sont-ils tous d'accord pour que je fasse rapport du projet de loi tel qu'amendé?

**Les honorables sénateurs:** D'accord.

**Le président:** Honorables sénateurs, le sénateur Stanbury a soulevé la possibilité d'inviter le ministre Andre ici pour un examen plus approfondi du projet de loi C-81. Il sera disponible à 9 h 30 demain matin.

**Le sénateur Beaudoin:** Dans la salle où nous sommes?

**Le président:** Je n'en suis pas sûr.

**Le sénateur Beaudoin:** Cela est important.

**Le président:** Je rencontrerai le sénateur Stanbury ce soir, de toute façon, pour le lui faire savoir.

Le comité suspend ses travaux.

---



















*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9

---

## WITNESSES—TÉMOINS

Professor Peter Aucoin, Department of Political Science,  
Dalhousie University;

Professor Louis Massicotte, Department of Political Science,  
University of Montreal;

Mr. Jim Edwards, M.P., Parliamentary Secretary to the  
Government House Leader, House of Commons.

*From the Office of the Privy Council:*

Mrs. Margaret Bloodworth, Assistant Secretary to the Cabinet.

*From the Department of Transport:*

Mr. Chris Wilson, Director General, Road Safety and Vehicle Registration;

Mr. Malcolm McHattie, Chief, Advanced Engineering and Special Projects;

Ms. Micheline Desjardins Chase, Assistant Deputy Minister, Surface Group.

Professeur Peter Aucoin, département de science politique  
Université Dalhousie.

Professeur Louis Massicotte, département de science politique,  
Université de Montréal.

M. Jim Edwards, député, secrétaire parlementaire du leader  
du gouvernement à la Chambre, Chambre des communes.

*Du Bureau du Conseil privé :*

M<sup>me</sup> Margaret Bloodworth, secrétaire adjointe au Cabinet.

*Du ministère des Transports :*

M. Chris Wilson, directeur général, Direction de la sécurité routière et de la réglementation automobile;

M. Malcolm McHattie, chef, Techniques avancées et projets spéciaux;

M<sup>me</sup> Micheline Desjardins Chase, sous-ministre adjointe, Groupe de surface.



Third Session  
Thirty-fourth Parliament, 1991-92

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Legal and Constitutional Affairs

*Chairman:*  
The Honourable NATHAN NURGITZ

Wednesday, June 17, 1992

Issue No. 26

**Second proceedings on:**  
Bill C-81, An Act to provide for  
referendums on the Constitution of  
Canada

**APPEARING:**  
The Honourable Harvie Andre, P.C., M.P.,  
Minister of State,  
Government House Leader

**INCLUDING:**  
Seventeenth Report of the Committee on  
Bill C-36 S-8

**WITNESSES:**  
(see back cover)

Troisième session de la  
trente-quatrième législature, 1991-1992

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Affaires juridiques et Constitutionnelles

*Président:*  
L'honorable NATHAN NURGITZ

Le mercredi 17 juin 1992

Fascicule n° 26

**Deuxième fascicule concernant:**  
Le projet de loi C-81, Loi concernant  
les référendums sur la Constitution  
du Canada

**COMPARAÎT:**  
L'honorable Harvie Andre, C.P., député,  
Ministre d'État,  
Leader du Gouvernement à la Chambre

**Y COMPRIS:**  
Le dix-septième rapport du Comité sur le  
Projet de loi S-8

**TÉMOINS:**  
(voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Nathan Nurgitz, *Chairman*

The Honourable Richard J. Stanbury, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Barootes	*Frith (or Molgat)
Beaudoin	Hastings
Bonnell	Lewis
Comeau	*Murray, P.C.
DeWare	(or Lynch-Staunton)
Di Nino	Neiman
Doyle	Teed

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable Nathan Nurgitz

*Vice-président:* L'honorable Richard J. Stanbury

et

Les honorables sénateurs:

Barootes	*Frith (ou Molgat)
Beaudoin	Hastings
Bonnell	Lewis
Comeau	*Murray, P.C.
DeWare	(ou Lynch-Staunton)
Di Nino	Neiman
Doyle	Teed

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Comeau substituted for that of the Honourable Senator Bernston (June 17, 1992).

The name of the Honourable Senator Teed substituted for that of the Honourable Senator Nurgitz (June 17, 1992).

The name of the Honourable Senator Barootes substituted for that of the Honourable Senator Keon (June 17, 1992).

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Comeau substitué à celui de l'honorable sénateur Bernston (le 17 juin 1992).

Le nom de l'honorable sénateur Teed substitué à celui de l'honorable sénateur Nurgitz (le 17 juin 1992).

Le nom de l'honorable sénateur Barootes substitué à celui de l'honorable sénateur Keon (le 17 juin 1992).

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate*,  
Wednesday, June 10, 1992:

"The Senate resumed the Debate on the motion of the Honourable Senator Murray, P.C., seconded by the Honourable Senator Kelly, for the second reading of Bill C-81, An Act to provide for referendums on the Constitution of Canada.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Murray, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Kelly, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Procès-veraux du Sénat* du mercredi 10 juin 1992:

«Le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Murray, c.p., appuyé par l'honorable sénateur Kelly, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-81, Loi concernant les référendums sur la Constitution du Canada.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Murray, c.p., propose, appuyé par l'honorable sénateur Kelly, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Gordon Barnhart

*Clerk of the Senate*



**MINUTES OF PROCEEDINGS**

WEDNESDAY, JUNE 17, 1992

(30)

*[Text]*

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4:55 p.m., in Room 250, East Block, the Chairman, the Honourable Mabel Margaret DeWare, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators DeWare, Doyle, Hastings, Neiman, Stanbury and Teed (6).

*Other Senator present:* The Honourable Senator Fairbairn.

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* Ms Mollie Dunsmuir, Research Assistant.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Appearing:* The Honourable Harvie Andre, Minister of State, Government House Leader.

*Witnesses:*

Mr. Charles M. Dalfen, Lawyer.

*Privy Council Office:*

Ms Margaret Bloodworth, Assistant Secretary to the Cabinet.

In compliance with its Order of Reference dated June 10, 1992, the Committee continued its study of Bill C-81, An Act to provide for referendums on the Constitution of Canada.

Mr. Dalfen answered questions.

At 5:50 p.m., the Committee adjourned until 6:30 p.m., in Room 257, East Block.

At 6:30 p.m., the committee resumed its deliberations.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Barootes, Beaudoin, Comeau, DeWare, Doyle, Hastings, Neiman, Stanbury and Teed (9).

*Other Senator present:* The Honourable Senator Fairbairn.

The Honourable Harvie Andre made a statement and answered questions.

It was moved by the Honourable Senator Gérald A. Beaudoin that Bill C-81 be reported to the Senate without amendment.

The question being put on the motion, it was adopted.

**PROCÈS-VERBAL**

LE MERCREDI 17 JUIN 1992

(30)

*[Traduction]*

Le Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 55, dans la pièce 250, Édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Mabel Margaret DeWare.

*Membres du Comité présent:* Les honorables sénateurs DeWare, Doyle, Hastings, Neiman, Stanbury et Teed. (6)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Fairbairn.

*Aussi présent: Du Service de Recherche de la Bibliothèque du Parlement:* M<sup>me</sup> Mollie Dunsmuir, attachée de recherche.

*Également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Comparaît:* L'honorable Harvie Andre, ministre d'État, Leader du gouvernement à la Chambre.

*Témoins:*

M<sup>e</sup> Charles M. Dalfen, avocat.

*Du bureau du Conseil privé:*

M<sup>me</sup> Margaret Bloodworth, secrétaire adjointe du Cabinet.

Le Comité poursuit l'étude de son Ordre de renvoi du 10 juin 1992, relativement au projet de loi C-81, Loi concernant les référendums sur la Constitution du Canada.

M. Dalfen répond aux questions.

À 17 h 50, le Comité ajourne ses travaux jusqu'à 18 h 30, à la pièce 257, Édifice de l'Est.

À 18 h 30, le Comité reprend ses travaux.

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Barootes, Beaudoin, Comeau, DeWare, Doyle, Hastings, Neiman, Stanbury et Teed. (9)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Fairbairn.

L'honorable Harvie Andre fait une présentation et répond aux questions.

Il est proposé par l'honorable sénateur Gérald A. Beaudoin, que le projet de loi C-81 soit rapporté au Sénat, sans amendement.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

At 8:10 p.m., the Committee adjourned until Thursday,  
June 18, 1992 at 9:30 a.m.

À 20 h 10, le Comité ajourne ses travaux jusqu'au jeudi 18  
juin, à 9 h 30.

ATTEST:

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Serge Pelletier

*Clerk of the Committee*



## REPORT OF THE COMMITTEE

WEDNESDAY, June 17, 1992

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

## SEVENTEENTH REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill S-8, An Act to regulate the manufacture and importation of motor vehicles and motor vehicle equipment to reduce the risk of death, injury and damage to property and the environment, has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, May 7, 1992, examined the said Bill and now reports the same with four amendments:

1. That the English version of clause 2 be amended by striking out lines 20 to 22 on page 1.
2. That clause 12 be amended by adding, immediately after line 3 on page 11, the following:  
“(5) A technical standards document is not a statutory instrument for the purposes of the *Statutory Instruments Act*.”
3. That clause 13 be amended by striking out line 15 on page 11 and substituting the following:  
“not a regulation for the purposes”
4. That Schedule I be amended by striking out items 2 and 3 on page 17 and substituting the following:  
“2. Equipment for use in the restraint of children and disabled persons”.

Respectfully submitted,

*Le président*

NATHAN NURGITZ

*Chairman*

## RAPPORT DU COMITÉ

Le MERCREDI 17 juin 1992

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

## DIX-SEPTIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déferé le Projet de loi S-8, Loi régissant la fabrication et l'importation des véhicules et équipements automobiles en vue de limiter les risques de mort et de dommages corporels, matériels et environnementaux, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 7 mai 1992, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport avec quatre amendements:

1. Que l'article 2 de la version anglaise soit modifié par suppression des lignes 20 à 22, page 1.
2. Que l'article 12 soit modifié par insertion, après la ligne 3, page 11, de ce qui suit:  
«(5) Les documents de normes techniques ne sont pas des textes réglementaires au sens de la *Loi sur les textes réglementaires*.»
3. Que l'article 13 soit modifié par substitution, à la ligne 15, page 11, de ce qui suit:  
«(1) n'est pas un règlement au sens»
4. Que l'annexe I soit modifiée par substitution, au point 2 et 3, page 17, de ce qui suit:  
«2. Appareils de retenue pour enfants et personnes handicapées».

Respectueusement soumis,

## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, June 17, 1992

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-81, to provide for referendums on the Constitution of Canada, met this day at 5:00 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Mabel M. DeWare** (*Acting Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** I would like to apologize to you all, especially to Mr. Dalfen for keeping him waiting. We had a little business to do in the Senate and could not get away.

Do you have an opening statement for us?

**Mr. Charles M. Dalfen, Lawyer:** No, senator, I do not. I was contacted late yesterday and was given a copy of the bill this morning. I would prefer to take questions and perhaps at the end I could wrap up with a few overall observations.

**The Chairman:** Since Senator Stanbury has been here the longest, perhaps he could start.

**Senator Stanbury:** Mr. Dalfen, it is a pleasure to see you and it was very kind of you to come on such short notice to give us the benefit of your expertise.

I looked up *Who's Who* to see the areas of your expertise that we might call upon. You are an academic. You have been a public servant in a number of different areas, both in the federal government in British Columbia and as Vice-Chairman of the CRTC from 1976 to 1980. You practice law and run a consulting company in the communications area. The particular area of your expertise we would like to call upon is your experience as broadcasting arbitrator under the Canada Elections Act from 1984 to 1989. We would like your assessment of how the regime that is laid out in Bill C-81, clauses 21 and following, which relate to the role of the broadcasting arbitrator, compares with the role that you played as the broadcasting arbitrator under the *Canada Elections Act*, where you see problems and if you can suggest areas where we might make helpful changes.

**Mr. Dalfen:** Thank you for your kind comments, senator. In reviewing the clauses dealing with referendum broadcasts, there appear to me to be two major differences between the role of the broadcasting arbitrator here and in a general election. One has to do with the discretion he is required to exercise in terms of allocation; the second has to do with the time frames in which he operates.

Under the *Elections Act*, Parliament was very careful to set forth criteria guiding his allocation of the broadcasting time

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 17 juin 1992

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-81 concernant les référendums sur la Constitution du Canada, se réunit aujourd'hui à 17 h pour examiner le projet de loi.

**Le sénateur Mabel M. DeWare** (*président suppléant*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Je vous présente mes excuses à tous, et en particulier à M. Dalfen, de vous avoir fait attendre. Nous avions quelques affaires à régler au Sénat et nous ne pouvions nous libérer.

Avez-vous une déclaration liminaire?

**M. Charles M. Dalfen, avocat:** Non, madame, je n'en ai pas. On m'a contacté tard hier et ce n'est que ce matin que j'ai reçu une copie du projet de loi. Je préférerais répondre à vos questions et conclure peut-être par quelques observations générales.

**Le président:** Puisque le sénateur Stanbury était le premier arrivé, il pourra commencer.

**Le sénateur Stanbury:** M. Dalfen, je suis heureux de vous voir et je vous remercie d'être venu sur un si bref préavis pour mettre votre expérience à notre disposition.

J'ai consulté le Botin pour voir quels étaient vos secteurs de compétences. Vous êtes un universitaire. Vous avez été fonctionnaire dans différents secteurs, tant au fédéral, en Colombie-Britannique, qu'au CRTC, dont vous avez été vice-président de 1976 à 1980. Vous exercez la profession d'avocat et vous avez un cabinet de consultants dans le secteur des communications. L'expérience qui nous sera la plus utile ici est celle que vous avez acquise de 1984 à 1989 en tant qu'arbitre de la radiodiffusion dans le cadre de la Loi électorale du Canada. Nous souhaitons que vous nous disiez comment le régime prévu au projet de loi C-90, articles 21 et suivants, se compare avec votre rôle d'arbitre aux termes de la Loi électorale du Canada; envisagez-vous des problèmes, et pouvez-vous suggérer des améliorations.

**M. Dalfen:** Je vous remercie de ces compliments, sénateur. Je crois avoir relevé, à la lecture des articles concernant la radiodiffusion, deux différences essentielles entre le rôle de l'arbitre tel qu'il est conçu ici et son rôle dans une élection générale. Les différences tiennent d'une part à la discrétion de l'arbitre en matière de répartition, et d'autre part aux délais qui lui sont imposés.

Dans la Loi électorale, le Parlement a pris grand soin d'établir des critères concernant la répartition du temps de dif-



## [Text]

among the parties. Those criteria had to do with seats in the House of Commons, popular vote in the last election, and so forth. While not everyone may entirely agree with those criteria, they are there and assist an individual who is called upon to make some delicate decisions.

Here, clause 22(3) calls upon the arbitrator to make some pretty large judgment calls. The arbitrator is required to allocate broadcasting time in a manner that is "fair" to all registered referendum committees; required to determine that allocation is "not contrary to the public interest". There is also a requirement to consider three other matters: whether the committee asking for time represents a significant regional or national interest; second, whether the allocation to that committee would be equitable, having regard to the different views expressed on the referendum; and, third, that referendum announcements and other programming proposed by the committee would be directly related to the referendum question.

Let us focus on each of those paragraphs, (a), (b) and (c). I would certainly not like to be in the position of having to determine whether a given committee coming to ask me for broadcasting time—and wanting it because it is free—represents, in my view, a significant regional or national interest. What do I tell a group that I feel somehow represents an insignificant local interest? It is a tremendous responsibility for the person who is doing this job essentially as an assignment, typically a practising lawyer or consultant, who is not a public servant and certainly not a politician.

I do not know how he is meant to be guided on tough decisions. If one envisages a large number of committees, then the total amount to be allocated is three hours—180 minutes—that means he is required by clause 22(1) to allocate this time equally between the pros and the cons, as it were. Among those groups competing for 90 minutes, he is asked to divide up that time, to accept or reject certain committees, and to allocate time fairly among those that he is prepared to consider do represent a significant regional or national interest.

**Senator Stanbury:** Under clause 22(1) it looks as if he has to do that before Sunday, the twenty-second day.

**Mr. Dalfen:** My second major point was that the time frames are a little tight. I will give you my views on the differences later.

Under clause 22(3)(b), there seems to me to be a bit of a problem in interpreting what the phrase "the different views expressed on the referendum question" means. One is basically pro or con, and within that, what are differing views? Given that the bottom line is support or opposition according to the whole structure of this legislation, is the arbitrator then meant to make decisions about shades of opinion on each of

## [Traduction]

fusion. Ces critères se fondaient sur le nombre de sièges à la Chambre des communes, la part du vote aux dernières élections, et ainsi de suite. Tout le monde n'approuve peut-être pas ces critères, mais ils existent, et guident l'arbitre lorsqu'il doit prendre des décisions parfois délicates.

Ici, le paragraphe 22(3) oblige l'arbitre à juger par lui-même. Il doit répartir le temps d'émission d'une façon «équitable» envers tous les comités référendaires enregistrés; il doit déterminer si le temps d'émission est «compatible avec l'intérêt public». Il doit en outre étudier si: le comité représente des intérêts régionaux ou nationaux importants; l'attribution de temps d'émission au comité serait équitable compte tenu des différents points de vue exprimés sur la question référendaire; et, troisièmement, les projets de message référendaire et d'émission du comité sont directement liés à la question référendaire.

Revoyons chacun des alinéas a), b) et c). Je ne voudrais pas être celui qui devra déterminer si un comité donné, qui me demande du temps d'émission - parce que c'est gratuit - représente, selon moi, un intérêt régional ou national important. Comment puis-je répondre à un groupe qui, selon moi, représente un intérêt local sans importance? C'est une responsabilité énorme pour la personne qui a cette tâche, et qui sera probablement un avocat ou un consultant, mais pas un fonctionnaire, et certainement pas un politicien.

Je ne sais pas ce qui est censé la guider dans ces décisions difficiles. Si l'on prévoit que les comités seront nombreux, le temps de diffusion prévu est de trois heures - 180 minutes -, ce qui veut dire qu'aux termes du paragraphe 22(1), il doit répartir ce temps en parts égales entre le camp du oui et le camp du non, en quelque sorte. Il doit répartir le temps entre ces groupes qui s'arrachent ces 90 minutes, approuver ou refuser certaines demandes, répartir le temps équitablement entre ceux qui, selon lui, représentent un intérêt régional ou national important.

**Le sénateur Stanbury:** D'après le paragraphe 22(1), il semble qu'il doive avoir fait tout cela avant le dimanche, le vingt-deuxième jour.

**M. Dalfen:** Deuxièmement, je voulais dire que les délais me paraissent serrés. Je vous expliquerai mon point de vue sur ces différences plus tard.

À l'alinéa 22(3) b), il me semble difficile de déterminer ce que l'on entend par «des différents points de vue exprimés sur la question référendaire». On est pour, ou on est contre, mais à part cela, qu'elles peuvent être les différences de points de vue? Puisque, selon la structure même de ce projet de loi, ce qui compte c'est qu'on appuie ou on oppose la proposition, l'arbitre devra-t-il déterminer les divers degrés d'opinion dans

## [Text]

the pro and the con sides in order to make his allocation? He is, apparently, according to this. It is not an easy task.

Perhaps the most difficult one is (c) because here he is required to consider whether the referendum announcements and other programming proposed by the committee would be directly related to the referendum question. Is he meant to screen advertisements before they come on? Is he meant to screen scripts for advertisements? Is he meant to interview these people during this pressure cooker period? What if they tell him they are going to do one thing and then go on the air and do something different, either intentionally or not intentionally? Perhaps they had not thought it through and had decided to take a different tack.

This whole section puts him in a difficult position and one in which it is very difficult to predict how he would react. I suppose one fall back position would be simply, equality for all those who come forward. However, even that is not an easy solution because the structure of this bill is meant to be focused on electoral districts. One group may come forward and say, "We want to focus on southern Alberta, and so what time should we get on the national network? What time do we want? What time will be allocated to us?"

The second part of your overall question was, what do I propose by way of a solution? I know it is difficult. Unlike elections where there is a long history and criteria can be chosen based on that history, there is not one here for referenda. It is difficult to set criteria. Perhaps there should be a guideline that stated he shall make time available equally to the different groups on the yes and the no side respectively, except if he feels that would not provide a full canvas or range of views. That would help him somewhat and there would be a base of equality from which he could start and move out from there.

I certainly do not know enough about how the referendum process might unfold, to be able to know whether that is a sound idea in practice. I do know that perhaps the worse of all worlds is giving him no criteria and asking him to make these large-scale discretionary judgments about significance, the public interest and fairness and assess their views in the light of differing views in the campaign.

My second point in answer to your question about comments, has to do with what you suggested are very short time frames. Under clause 22(2)(a), a committee must be registered by the twenty-seventh day before polling day. Under clause 22(1), five days later, by the twenty-second day, the broadcasting arbitrator is required to have made his allocation, taking into account all of the those judgments that I went through with you.

In the normal course under the *Canada Elections Act*, this allocation is done over a four-year period. It is based on the last election criteria, the number of seats, percentage of popu-

## [Traduction]

le camp des oui et dans le camp des non afin de faire sa répartition? C'est ce qu'il semble, d'après cet alinéa. Ce ne sera pas facile.

Mais la tâche la plus difficile lui est sans doute conférée aux termes de l'alinéa c), qui lui impose de considérer si les projets de messages référendaires ou d'émissions du comité sont directement liés à la question référendaire. Doit-il voir les annonces avant leur diffusion? Est-il censé lire les scénarios? Doit-il interroger les représentants des comités, dans une période déjà si intense? Et si on lui présente un projet, et qu'on diffuse quelque chose de tout à fait différent, volontairement ou non? Peut-être que le comité n'avait pas bien réfléchi et a décidé par la suite d'adopter une démarche différente.

Cet article le met dans une situation très délicate et il est difficile de prévoir comment il pourrait réagir. J'imagine qu'il pourrait toujours s'abriter en accordant exactement la même chose à tout le monde. Toutefois, ce ne serait pas facile, car le projet de loi est structuré en fonction des districts électoraux. Un groupe pourrait dire «Nous voulons nous concentrer sur le sud de l'Alberta, par conséquent, combien de temps pouvons-nous avoir sur le réseau national? Combien de temps voulons-nous? Combien de temps nous accorderez-vous?»

Vous demandiez également ce que je propose comme solution? Je sais que c'est difficile. Contrairement aux élections où nous avons une longue expérience sur laquelle on peut fonder le choix des critères, nous n'avons rien de tel pour les référendums. Il est difficile d'établir des critères. Il faudrait peut-être lui donner une directive selon laquelle il devra répartir le temps à parts égales entre le oui et le non, sauf s'il estime que cela ne donnerait pas une image complète des opinions en présence. Cela le guiderait quelque peu et cela lui donnerait un point de référence.

Je n'en sais certainement pas assez sur la manière dont pourra se dérouler le processus référendaire pour savoir si c'est une bonne idée. Mais je dirais que le pire serait de ne lui donner aucun critère et de lui demander de prendre des décisions discrétionnaires quant à l'importance, l'intérêt public et l'équité, et d'évaluer les différences de points de vue.

Deuxièmement, pour répondre à votre question à propos des commentaires, je dirais que les délais sont très courts. Selon l'alinéa 22(2) a), un comité doit être inscrit avant le 27<sup>e</sup> jour précédant le jour du scrutin. Selon le paragraphe 22(1), cinq jours plus tard, soit le 22<sup>e</sup> jour avant le scrutin, l'arbitre doit avoir réparti le temps d'émission, après avoir pris les décisions que nous avons mentionnées.

Sous le régime de la Loi électorale, cette répartition s'étale sur une période de quatre ans. Elle est fonction des critères des dernières élections, du nombre de sièges, du pourcentage de



[Text]

lar vote and number of candidates fielded in the last election. The allocation is made and then it is fine tuned as new parties come along over the four-year period; it is refined annually by getting the numbers down to 390 minutes of paid time, so it can be done relatively leisurely and carefully, always allowing for late registrants near a new election, but that tends to be a marginal activity.

In a referendum, it is not clear that it will be a marginal activity. It is not clear that there will not be a burst of registrations close to the polling day. By the twenty-second day, he has to make his allocation.

Then under clause 22(5), one day later on the twenty-first day, he is required to provide notice in writing to every referendum committee as to what they can do, and then they are meant to go into action. Under clause 25(1) they have one day after that; by the twentieth day they are required to send to each of the network operators the notice of the days and hours they want. Under clause 25(2) the networks have two days to respond, by the eighteenth day. If they cannot agree, which sometimes does happen, the broadcasting arbitrator in elections can massage the process a bit. Here, if there is no agreement within two days, the arbitrator has to make a judgment call and there are discretionary criteria set forth in clause 25(4). Those discretionary criteria are more familiar to him because he makes similar discretionary calls under the *Canada Elections Act*, but not under the same degree of time pressure and with a track record and a history to guide him.

The second overall comment is that the time frames seem to be highly pressured and one is expecting a lot to happen within a short period of time. After all, the goal of the process is a piece of free time on CBC, Radio-Canada, CTV, TVA, Quatre-Saisons in Quebec, plus a few radio networks, free time which does not count as election expenses or referendum expenses, so it is sought after and it is obviously the best vehicle open to any of these committees at any time. There is a lot at stake for them and there will be a tremendous amount of pressure on the broadcasting arbitrator. I do not envy him that task.

**Senator Neiman:** May I ask for a clarification on one point. Are we down to 18 days before the final decision is made or the procedure is completed?

**Mr. Dalfen:** Under clause 25 and this schedule, it could well happen that the decision from the broadcasting arbitrator on how to allocate the time takes place after the start of the advertising period. Under clause 21(1), the advertising period starts on the eighteenth day. By this process, the eighteenth day is reached by the time the networks cannot reach an agreement with the committees. Clause 25(3) states that the broad-

[Traduction]

voix, et du nombre de candidats présentés. On procède d'abord à une première répartition, et l'on fait des ajustements par la suite à mesure que de nouveaux partis se présentent pendant cette période de quatre ans; les chiffres sont mis au point annuellement, pour en arriver à 390 minutes de temps d'antenne payé. On peut ainsi procéder à l'aise, tout en laissant une marge pour les partis qui s'inscriraient au dernier moment, à l'approche d'une élection, mais ces cas sont assez peu nombreux.

Dans un référendum, il n'est pas certain qu'il en soit de même. On n'est pas sûr qu'il n'y aura pas un grand nombre d'enregistrements de dernière minute. Or la répartition doit être finie avant le vingt-deuxième jour.

Ensuite, selon le paragraphe 22(5), un jour plus tard, le vingt-et-unième jour, il est tenu d'aviser par écrit tous les comités référendaires de ce qui leur a été accordé. Ceux-ci passent ensuite à l'action. Selon le paragraphe 25(1), ils ont un jour pour agir, puisque au vingtième jour, ils doivent faire parvenir à chaque exploitant de réseau un avis l'informant des jours et des heures où ils désirent bénéficier du temps d'émission. Aux termes du paragraphe 25(2), les réseaux doivent répondre dans les deux jours, avant le dix-huitième jour. S'ils ne peuvent pas s'entendre, ce qui peut arriver, l'arbitre, dans le contexte des élections, peut les encourager. Ici, si on n'arrive pas à une entente dans les deux jours, l'arbitre doit trancher selon les critères établis au paragraphe 25(4). Ces critères discrétionnaires ne lui sont pas tout à fait étrangers puisqu'il rend des décisions semblables aux termes de la Loi électorale du Canada, mais il a plus de temps et il peut s'appuyer sur l'expérience passée.

La deuxième observation de caractère général que je ferais, c'est que les délais sont extrêmement serrés, et qu'on prétend faire beaucoup de chose en quelques jours. Après tout, le but est d'obtenir du temps d'antenne gratuit sur CBC, Radio-Canada, CTV, TVA, Quatre-Saisons et quelques réseaux de radio, temps d'antenne gratuit qui n'est pas calculé au titre des dépenses électorales ou des dépenses référendaires, et qui est donc très recherché. C'est en outre de toute évidence le meilleur instrument publicitaire pour tous ces comités. L'enjeu est important et l'arbitre sera soumis à des pressions extrêmes. Je ne lui envie pas sa tâche.

**Le sénateur Neiman:** Puis-je vous demander une précision? Est-ce 18 jours avant la décision finale ou la fin de la procédure?

**M. Dalfen:** Selon l'article 25, il se pourrait bien que la décision de l'arbitre quant à la répartition du temps d'émission intervienne après le début de la période publicitaire. Selon l'article 21(1), cette période commence le dix-huitième jour. Selon ce calendrier, le dix-huitième jour correspond au délai prévu dans le cas où les réseaux ne s'entendent pas avec les comités. Aux termes du paragraphe 25(3), l'arbitre doit ren-

[Text]

casting arbitrator has to make a ruling "forthwith", basically do a quick and dirty decision, so it could be at the borderline; it is short shrift.

**Senator Neiman:** That is tight.

**Mr. Dalfen:** Very tight. During a federal election there is a 28-day advertising period and these things unfold in a slower manner.

**Senator Stanbury:** As you might imagine, we were asking Mr. Kingsley some questions about this because of his responsibility. In his testimony before the committee, he suggested:

The broadcast arbitrator will have to [allocate the free broadcast time. The only way that I see it being physically possible is to have time allocated on a 15-second basis. It must be remembered that, contrary to the work of the broadcasting arbitrator under the Elections Act, the registered referendum committees will receive time on a particular network and not necessarily on all networks.

I guess that is because of the regional nature of some of the committees. I thought I should ask for any comments that you might have on that and if it helps at all?

**Mr. Dalfen:** It may be that a committee active in western Canada might not be interested in getting time on a Quebec network. However, I cannot imagine any committee not wanting time on CTV or CBC.

**Senator Stanbury:** I suppose that the arbitrator might allocate or suggest time on some stations of a particular network rather than on that network necessarily.

**Mr. Dalfen:** It is not clear that it is prohibited here. I think it is predictable that there will be committees that will want to heavy up in some areas and ignore others. Particularly on a network such as CTV that is essentially a network of affiliates, they might want to chose their affiliates.

For general election purposes, the rule was take one, take all. There was no heavying up. Among all the other difficult decisions that the broadcasting arbitrator has to make, imagine now a jigsaw puzzle of scheduling where there is heavying up in Alberta and not somewhere else. I do not think that task would be manageable. If I were the CBC or CTV I would say that we simply cannot do it that way. It is take one, take all. I suspect the broadcasting arbitrator would and could under this legislation go along with it and say that it does not state that you can have time on parts of the network. I do not think it is doable.

**Senator Stanbury:** Professor Peter Aucoin was asked some questions in connection with this. I asked him if he had any comments on a broadcasting provision, and he replied:

[Traduction]

dre une décision «immédiatement», c'est-à-dire sans réfléchir, car on serait à la limite du délai. C'est injuste.

**Le sénateur Neiman:** C'est serré.

**M. Dalfen:** Très serré. Lors d'élections fédérales, la période de publicité dure 28 jours et les choses se déroulent plus lentement.

**Le sénateur Stanbury:** Vous vous en doutez, nous avons posé certaines de ces questions à M. Kingsley, étant donné ses responsabilités. Devant notre comité, il a dit:

L'arbitre devra [répartir le temps d'émission gratuit]. La seule manière d'y parvenir, selon moi, c'est de découper le temps en segments de 15 secondes. Il ne faut pas oublier que contrairement à la décision de l'arbitre dans le contexte de la Loi électorale, les comités référendaires enregistrés se verront allouer ici du temps d'émission sur un réseau donné, et pas nécessairement sur tous les réseaux.

J'imagine que c'est en raison du caractère régional de certains comités. Je me demande si vous avez des commentaires là-dessus, et si cela peut faire une différence?

**M. Dalfen:** Un comité de l'ouest du Canada pourrait ne pas être intéressé à obtenir du temps d'antenne sur un réseau du Québec. Toutefois, je n'imagine pas qu'un comité puisse ne pas vouloir de temps gratuit sur CTV ou CBC.

**Le sénateur Stanbury:** J'imagine que l'arbitre pourrait répartir ou suggérer du temps sur certaines stations d'un réseau, plutôt que sur le réseau tout entier.

**M. Dalfen:** On ne sait pas exactement si cela est interdit ou non. On peut imaginer que certains comités concentreront toute leur attention sur certaines régions. Dans un réseau comme celui de CTV, en particulier, qui est composé essentiellement de stations affiliées, les comités voudront peut-être choisir leurs stations.

Dans le contexte des élections générales, si on en prend une, on les prend toutes. Il n'y a pas de concentration possible. Les décisions que doit prendre l'arbitre sont déjà assez difficiles sans qu'il ait à résoudre le casse-tête de la répartition avec concentration en Alberta, et pas ailleurs. Je ne pense pas que ce serait possible. À la place de CBC ou de CTV, je m'y opposerais. Si vous en voulez une, vous les prenez toutes. J'imagine qu'aux termes de ce projet de loi, l'arbitre pourrait déterminer que la loi ne permet pas d'avoir du temps gratuit sur certaines parties du réseau. Je ne pense pas que ce soit faisable.

**Le sénateur Stanbury:** Nous avons posé des questions au professeur Peter Aucoin à ce propos. Je lui ai demandé s'il avait des commentaires concernant les dispositions sur la radiodiffusion, et il a répondu:



[Text]

Only that it strikes me that I certainly would not want to be the broadcasting arbitrator trying to allocate time under this regime.

I sense that you are not applying either?

**Mr. Dalfen:** As a matter of fact, by co-incidence I spoke to the newly appointed broadcasting arbitrator this afternoon and expressed my condolences.

**Senator Stanbury:** I do not want to keep the floor if there are others, Madam Chairman. If not, there are a number of things that I would like to follow up on.

**The Chairman:** Do you want to continue, Senator Doyle?

**Senator Doyle:** I will stick my nose in for a moment and we can bounce it back again.

Mr. Dalfen, we were told by another witness that, in certain circumstances depending on how other parts of the bill are interpreted, there might be as many as 5,000 committees. If all of the 5,000 committees applied, and if they were on an equal basis, the applications would be for something less than half a minute. Surely that is not the intention here. There would have to be some intention. How would you arrange to notify people that want half a minute on Tuesday night? How would that be organized, or the arbitrator establish things like this without moving? Does he have a practice that he can fall back on when the numbers begin to overwhelm him?

**Mr. Dalfen:** On the example you cited, my quick arithmetic indicates that if there are 90 minutes per side and there are 180 minutes, that is less than half a minute for each of those groups. Yes, the numbers would overwhelm him and he would probably have to fall back on some notion of equality and divide it up into roughly 15-second segments.

**Senator Doyle:** His object would be equality in the end, that there had been so many yes and so many no. How would he police them? For example, how would he prevent someone from saying, "All of us down here at U-Haul provide good cars and we are in favour of you voting no" or "yes", or whatever the case may be, but riding on the horse? This is network television.

**Mr. Dalfen:** Prime time network television.

**Senator Doyle:** Yes.

**Mr. Dalfen:** Yes, he certainly could not police that. You are absolutely correct and perhaps you have given some people ideas by the proposal you made.

**Senator Doyle:** I come back to a third question in the same field. I think I know that the philosophy behind free time broadcasting goes back to a day where, in parts of the country that was the only line of communication. That is certainly not the case any longer. What is the current philosophy that impels governments to say to one medium that it must provide

[Traduction]

Je me contenterai de dire que je ne voudrais pas être à la place de l'arbitre qui devra essayer de répartir le temps dans ce contexte.

J'ai l'impression que vous n'êtes pas candidat non plus?

**M. Dalfen:** J'ai justement, et tout par hasard, eu occasion de parler cet après-midi à l'arbitre qui a été nommé, et je lui ai fait mes condoléances.

**Le sénateur Stanbury:** Madame la présidente, je cède ma place, si d'autres ont des questions. Sinon, j'en aurais d'autres.

**Le président:** Voulez-vous continuer, sénateur Doyle?

**Le sénateur Doyle:** Je vais me mêler à la discussion un moment, et puis nous pourrions rendre la parole au sénateur.

M. Dalfen, un autre témoin nous a dit que dans certaines circonstances, selon l'interprétation qu'on donne à d'autres dispositions du projet de loi, on peut envisager qu'il y ait jusqu'à 5 000 comités. S'ils présentent tous une demande, et si le temps est réparti en parts égales, chacun pourrait obtenir un peu moins d'une demie minute. J'imagine que ce n'est pas le but recherché. Comment s'y prendra-t-on pour aviser les gens qui veulent une demie minute le mardi soir? Comment peut-on s'organiser? L'arbitre peut-il prendre ce type de décisions? Est-ce qu'il a une règle sur laquelle s'appuyer, lorsque les chiffres le dépasseront?

**M. Dalfen:** À propos de l'exemple que vous avez cité, un calcul rapide me montre que puisqu'il y a 90 minutes par camp, 180 minutes en tout, cela donne moins d'une demie minute par groupe. Oui, il pourrait se sentir dépassé par les chiffres et il faudra qu'il s'appuie sur une notion d'égalité pour répartir des segments d'environ 15 secondes chacun.

**Le sénateur Doyle:** Son but étant l'égalité, il doit y avoir tant de oui et tant de non. Comment pourra-t-il les surveiller? Par exemple, comment empêchera-t-il que quelqu'un dise «À U-Haul, nous fournissons de bonnes voitures et nous sommes pour le non, ou pour le oui», selon le cas, mais en profitant de l'occasion? C'est de la télévision de réseau.

**M. Dalfen:** Aux heures de grande écoute.

**Le sénateur Doyle:** Oui.

**M. Dalfen:** Il ne pourrait évidemment pas surveiller cela. Vous avez tout à fait raison, et vous venez peut-être de donner des idées à quelques-uns.

**Le sénateur Doyle:** J'ai une troisième question dans la même veine. Je crois savoir que l'idée du temps d'émission gratuit vient de l'époque où, dans certaines régions du pays, la radiodiffusion était le seul moyen de communication. Ce n'est certainement plus le cas aujourd'hui. Pour quelles raisons les gouvernements de nos jours imposent-ils à un média

[Text]

free time, but does not say it to another, such as magazines, newspapers, billboards, or cornflakes boxes?

**Mr. Dalfen:** I guess you fall back on the old chestnut of scarcity of radio frequency channels and that television stations are granted licenced undertakings by the state and the state exacts a number of compensatory obligations on the part of the broadcaster, including thou shalt provide some free time during elections or periods of national referendums. I do not think it is a wholly unfair deal. Frankly, I do not think the networks object to it particularly. It is something that they have lived with for a long time and are prepared to live with going forward as part of their contribution to society and recognizing that they have a licence for a very scarce public resource.

**Senator Doyle:** Yet you might also be willing to argue that perhaps the state should not want them to do that—

**Mr. Dalfen:** That is another question.

**Senator Doyle:** —that they would not want that closed law in the sense of, “Here we can move in on you and take some of your time when we feel like it.”

**Mr. Dalfen:** That is part of it.

**Senator Doyle:** It sets a standard of precedent and certainly the new technology is seeming to do a great deal to reduce the exclusivity of what we have thought of as very scarce broadcast waves before.

**Mr. Dalfen:** That is correct. Probably if you asked broadcasters, they would state that the benefit of a powerful VHF transmitter in a major market is still the best type of transmission to have, if you are in the business. You are absolutely correct, with satellites and cable there is a multiplicity of choice now and that old scarcity notion is certainly a lot weaker than it once was.

**Senator Doyle:** Is it not a matter of fact now that in most, if not all, Canadian communities there is a wider choice of broadcast outlets than there is of print?

**Mr. Dalfen:** I am not sure on the local level that that is the case. It is difficult to answer that question. There is certainly a lot of choice on cable, but what does one compare that with? The magazine rack at the local store? There is also a pretty wide choice there.

**Senator Doyle:** Most communities are down to one or two newspapers.

**Mr. Dalfen:** Correct, and probably no more than that number of television stations, if that. However, there are probably more radio stations.

**Senator Doyle:** As things presently stand, most newspapers, if they wished, could absolutely refuse to take any politi-

[Traduction]

d'accorder du temps d'antenne gratuit, alors qu'on n'exige pas d'espace gratuit dans les magazines, dans les journaux, sur les panneaux publicitaires ou sur les boîtes de céréales?

**M. Dalfen:** On fait toujours valoir, je pense, que les bandes de fréquence radio sont rares, et que les stations de télévision reçoivent leur licence d'exploitation de l'État qui leur impose en retour un certain nombre d'obligations, parmi lesquelles celles de fournir du temps d'antenne gratuit pendant les élections ou en période de référendum national. Cela ne me paraît pas absolument injuste. Et pour tout dire, je ne crois pas que les réseaux y voient d'objections. Ils ont l'habitude, et ils acceptent cette condition, qu'ils voient comme leur contribution à la société en reconnaissance du fait qu'ils ont obtenu une licence pour l'exploitation d'une ressource publique très prisée.

**Le sénateur Doyle:** On pourrait peut-être aussi faire valoir que l'État ne devrait peut-être pas leur demander cela?

**M. Dalfen:** C'est autre chose.

**Le sénateur Doyle:** . . . qu'il ne devrait pas imposer une loi stricte disant en un sens «Nous pouvons exiger du temps quand nous le voulons.»

**M. Dalfen:** Cela fait partie de l'entente.

**Le sénateur Doyle:** Cela établit un précédent, et les nouvelles technologies semblent réduire considérablement l'exclusivité de ce qui nous semblait jusqu'ici une ressource très limitée, c'est-à-dire les ondes.

**M. Dalfen:** Vous avez raison. Si on les interrogeait, les radiodiffuseurs vous diraient sans doute que le meilleur outil de transmission possible, sur un marché important, est sans doute un transmetteur VHS de grande puissance. Vous avez tout à fait raison. De nos jours, les satellites et le câble donnent une multiplicité de choix et cette notion de rareté des bandes de fréquence n'a plus le même poids qu'autrefois.

**Le sénateur Doyle:** N'est-il pas vrai qu'actuellement, dans la plupart des localités canadiennes, sinon toutes, on a plus de chaînes de télévision que de journaux?

**M. Dalfen:** Je ne suis pas certain que ce soit le cas au niveau de la localité. Il est difficile de répondre. Le câble offre certainement un grand choix, mais à quoi le compare-t-on? À l'éventail des magazines du magasin local? Là aussi, le choix est important.

**Le sénateur Doyle:** La plupart des collectivités n'ont plus qu'un ou deux journaux.

**M. Dalfen:** C'est exact, et probablement pas plus de stations de télévision, et encore. Mais il y a sans doute davantage de stations de radio.

**Le sénateur Doyle:** Dans l'état actuel des choses, la plupart des journaux, s'ils le souhaitaient, pourraient refuser de



[Text]

cal advertising, let alone not take it from this party and accept it from that party.

**Mr. Dalfen:** Absolutely. The difference is that I can start up a newspaper as a matter of law. I can't start up a radio or television station as a matter of law. I have to go to the CRTC and get a licence. The business realities are quite different.

**Senator Doyle:** You may be surprised how many licences it takes to get a newspaper off the ground. Licences, agreements, obligations, including business licences.

However, the opposite of all that also works: a newspaper does have the opportunity to scan and consider the content of anything it prints, whereas a broadcast outlet may be told to accept a certain item and not have an opportunity to do that. There is nothing in this bill that I see that provides for prescreening.

**Mr. Dalfen:** Only this provision that I referred to earlier and it is certainly a rough-and-ready one. Under clause 22(3)(c), the broadcasting arbitrator is meant to consider whether the programming proposed would be directly related to the question. Presumably he has to get some sense of that programming. How he does it, how he comes to that decision, and how he holds them to airing exactly what he saw as distinct from something else, I do not know. I do not see that that is possible under these provisions.

To the extent that there is prescreening, it seems to be extremely faulty in that sense and designed obviously to help in the allocation question. I do not know that there is a obligation on anyone to then broadcast exactly what they stated they would.

**Senator Doyle:** On the other hand, the people submitting the copy might object strenuously to their copy being changed.

**Mr. Dalfen:** I do not think he would change it. All he would do is look at it and say, "I am not sure that your views are directly related to the referendum question." Imagine him saying that, which he presumably has a right to do. You have just submitted copy, I am broadcasting arbitrator and I tell you that and you ask, "What do you mean?" We could start debating this. How long is our debate? An hour, two hours? The whole day that he has to do this in only has 24 hours.

**Senator Doyle:** And hoping that there are not 5,000 applications?

**Mr. Dalfen:** Any number.

**Senator Doyle:** Thank you very much. I am even more confused than I was. I do not even see how I might suggest that this legislation be changed to provide for these things, but it is useful to look at them.

[Traduction]

publier des annonces politiques, et pourraient même accepter celles d'un parti et refuser celles d'un autre.

**M. Dalfen:** Absolument. Mais le fait est que j'ai le droit de lancer un journal. Or, je ne peux pas lancer une station de radio ou de télévision, sans obtenir d'abord une licence du CRTC. Les exigences sont très différentes.

**Le sénateur Doyle:** Vous seriez étonné de savoir combien de permis il faut pour publier un journal: licences, accords, obligations, y compris les permis d'exploitation.

Toutefois, l'inverse est aussi vrai. Un journal a la possibilité d'opérer une sélection en fonction du contenu des messages, tandis qu'une station de télévision est peut-être obligée d'accepter telle annonce, sans pouvoir rien dire. Rien dans ce projet de loi ne prévoit la présélection.

**M. Dalfen:** À part la disposition que j'ai mentionnée plus tôt, qui est très rudimentaire. L'alinéa 22(3) c) porte que l'arbitre devra considérer si le message projeté est directement lié à la question. Il devra donc se faire une idée du message. Comment il s'y prendra, comment il arrivera à cette décision, et comment il obligera les comités à diffuser exactement ce qu'ils lui ont soumis, je l'ignore. Je ne vois pas comment cela serait possible dans ces conditions.

Dans la mesure où il y a présélection, elle me paraît fondamentalement fautive et vise à régler la question de la répartition. Je crois que personne n'est vraiment tenu de diffuser exactement ce qui avait été annoncé.

**Le sénateur Doyle:** Par ailleurs, ceux qui soumettent un projet peuvent s'opposer vigoureusement à ce qu'on le modifie.

**M. Dalfen:** Je ne pense pas qu'il le modifierait. Il dirait simplement «Je ne suis pas sûr que votre point de vue soit directement lié à la question référendaire.» Imaginez qu'il dise cela, comme il en a sans doute le droit. Vous venez de présenter votre projet, je suis l'arbitre, et je vous annonce cela. Vous me demandez «Que voulez-vous dire?» Nous pourrions en discuter. Pendant combien de temps? Une heure, deux heures, toute la journée? Il n'a que 24 heures.

**Le sénateur Doyle:** Et il faut espérer qu'il n'aura pas 5 000 demandes.

**M. Dalfen:** Peu importe le nombre.

**Le sénateur Doyle:** Je vous remercie. J'y vois encore moins clair qu'au départ. Je ne vois même pas quelle modification on pourrait proposer à ce projet de loi, mais il est tout de même utile d'y réfléchir.

[Text]

**Senator Stanbury:** Mr. Dalfen, in the Canada Elections Act, is there also a requirement for the networks to provide paid time?

**Mr. Dalfen:** There is a requirement for stations to provide paid time.

**Senator Stanbury:** Would such a provision for similar amounts of time in paid time exacerbate the problem for the arbitrator or would that ease it in some way?

**Mr. Dalfen:** Here?

**Senator Stanbury:** Yes.

**Mr. Dalfen:** It would make it infinitely more complex, because he would be dealing with every radio and television station in the country. The only merciful part is that he has to deal with a small number of networks. They look out on any number of committees, but it is a small number of networks.

The difference is that in the *Canada Elections Act*, the paid time is in prime time, but the network free time is not necessarily in prime time. It can be, but quite often it is not. For example, CTV will make time available during "Canada A.M." which the parties actually like, which is not prime time. Here it has to be prime time. They have not had any experience with that either.

**Senator Neiman:** Is there any provision in the Elections Act for paid time with respect to foreign stations, border stations?

**Mr. Dalfen:** No, there is not.

**Senator Neiman:** None whatsoever. So it is available?

**Mr. Dalfen:** I am sure they would be happy in Buffalo to take your advertisements, subject to their own FCC regulations on this matter with which I am not familiar. Given that it is not a commercial advertisement, the issue of deductibility under the *Income Tax Act* does not apply, which it does under commercials. As you know, expenses for Canadians advertising on border stations for messages intended for Canada are not deductible as advertising expenses under the *Income Tax Act*. That was to prevent the flow of dollars to American stations. That does not pertain to elections or referenda. It is an interesting question.

**Senator Neiman:** It could possibly be deductible, if not covered in the *Income Tax Act*.

**Mr. Dalfen:** But you are not a company, so I guess it is a matter of whether it is a legitimate expense. Perhaps a referendum committee may decide that the best way to hit its audi-

[Traduction]

**Le sénateur Stanbury:** M. Dalfen, aux termes de la Loi électorale du Canada, les réseaux sont-ils tenus de fournir du temps payé?

**M. Dalfen:** La loi prévoit que les stations doivent fournir du temps payé.

**Le sénateur Stanbury:** Une disposition prévoyant du temps d'antenne payé compliquerait-elle la tâche de l'arbitre ou la faciliterait-elle?

**M. Dalfen:** Dans ce cas-ci?

**Le sénateur Stanbury:** Oui.

**M. Dalfen:** Cela compliquerait énormément les choses, car il aurait alors à traiter avec toutes les stations de radio et de télévision du pays. La seule chose en sa faveur, c'est qu'il n'a à traiter qu'avec un petit nombre de réseaux. Le nombre de comités peut être presque infini, mais il n'y aura qu'un petit nombre de réseaux.

La différence avec la Loi électorale du Canada, c'est que dans celle-ci, le temps d'émission payé est diffusé aux heures de grande écoute, alors que ce n'est pas nécessairement le cas pour le temps gratuit. Il peut passer à ces heures-là, mais souvent, ce n'est pas le cas. Par exemple, CTV offre du temps d'antenne gratuit durant l'émission «Canada A.M.» ce qui plaît d'ailleurs beaucoup aux partis, mais elle ne passe pas aux heures de grande écoute. Ici, il faut que ce soit aux heures de grande écoute. Là encore, c'est nouveau.

**Le sénateur Neiman:** La loi électorale contient-elle des dispositions concernant le temps d'émission payé aux stations étrangères, frontalières?

**M. Dalfen:** Non.

**Le sénateur Neiman:** Aucune. C'est donc possible?

**M. Dalfen:** Je suis sûr que les stations de Buffalo seraient ravies d'accepter vos messages, dans la mesure où les règlements de la FCC le leur permettent, ce dont je ne suis pas certain. Comme il ne s'agit pas d'une publicité commerciale, la question de la déductibilité des frais aux termes de la Loi de l'impôt sur le revenu n'entre pas en ligne de compte. Comme vous le savez, la Loi de l'impôt sur le revenu ne permet pas de déduire au titre des dépenses publicitaires les frais de publicité payés à des stations frontalières pour des messages s'adressant à la clientèle au Canada. Le but est d'empêcher une fuite des recettes vers les stations américaines. Cela n'entre pas en ligne de compte pour les élections ou les référendums. La question est intéressante.

**Le sénateur Neiman:** Si la Loi de l'impôt sur le revenu n'en traite pas spécifiquement, cela peut être une dépense déductible.

**M. Dalfen:** Mais comme les comités ne sont pas des sociétés commerciales, j'imagine qu'il s'agit simplement de savoir si c'est une dépense légitime. Un comité référendaire



[Text]

ence is by advertising on Rochester, Buffalo or Seattle television stations. I do not think that is covered here.

Clause 14 states:

No registered referendum committee shall accept contributions. . .

Would the provision of time be bought be a contribution? Presumably not.

**Senator Stanbury:** It is spelled out in the *Election Expenses Act*, but not here.

**Mr. Dalfen:** I am not familiar with that area. It means money and the commercial value of goods and services. I do not know how that would be dealt with. It is an interesting question and one I have not addressed.

The only issue of foreign stations that came up during elections was publishing news about the election results. It is not allowed to be done in Canada because of the time zones, but foreign stations were free to carry election results. Vancouver residents would tune into Seattle stations on cable and find out the results quite legally. It is an interesting question as to what is done with committees that buy time on foreign stations.

**Senator Stanbury:** Clause 21 mentions "every network operator". I am not sure if there is a definition of a "network operator". Are we talking about radio, television or anything that is a broadcast medium?

**Mr. Dalfen:** In the *Canada Elections Act*, the definitions section referred back to the *Broadcasting Act*. It does not appear in the definitions section here. That may be my own lack of familiarity with this bill and I could be incorrect.

**Senator Stanbury:** The only place that it seems to refer to the *Broadcasting Act* is in clause 21(1)(c) where it states:

(c) that does not involve any distribution undertaking within the meaning of the *Broadcasting Act*.

**Mr. Dalfen:** Senator, clause 2(2) states:

(2) Unless a contrary intention appears, words and expressions used in this Act have the same meaning as in the *Canada Elections Act*.

In the *Canada Elections Act*, all those terms would refer one on to the *Broadcasting Act*, so there would be uniformity.

**Senator Stanbury:** Mr. Kingsley answered a similar question. He stated that he could list the approximately ten networks covered. So there is an understanding as to what that means.

[Traduction]

pourrait décider que le meilleur moyen d'atteindre son public serait de diffuser son message sur les stations de télévision de Rochester, Buffalo ou Seattle. Je ne crois pas que ce soit prévu ici.

L'article 14 déclare:

Il est interdit à un comité référendaire enregistré d'accepter une contribution provenant . . .

Le temps d'antenne acheté serait-il une contribution? Je ne le pense pas.

**Le sénateur Stanbury:** C'est précisé dans la Loi sur les dépenses électorales, mais pas ici.

**M. Dalfen:** Je ne suis pas très au courant de cette question. Il s'agit d'argent et de la valeur commerciale des biens et services. Je ne sais pas comment on traiterai cela. C'est une question intéressante à laquelle je n'avais pas réfléchi.

La seule question concernant les stations étrangères qui s'est posée pendant les élections était celle de l'annonce des résultats. Au Canada, en raison des fuseaux horaires, la publication des résultats est réglementée, mais les stations étrangères sont libres. Les habitants de Vancouver se branchent sur les stations de Seattle et apprennent ainsi en toute légalité les résultats des élections. La question de savoir comment traiter l'achat de temps d'émission sur les stations étrangères est intéressante.

**Le sénateur Stanbury:** L'article 21 fait référence à «chaque exploitant de réseau». Je ne suis pas sûr qu'on ait une définition de «exploitant de réseau»; s'agit-il de réseaux de radio, de télévision, ou de tout ce qui peut être considéré comme un moyen de radiodiffusion?

**M. Dalfen:** Dans la Loi électorale du Canada, la partie des définitions renvoie à la Loi sur la radiodiffusion. Je ne vois rien dans les définitions ici. C'est peut-être parce que je connais mal le projet de loi, et je pourrais faire erreur.

**Le sénateur Stanbury:** Il n'y a qu'à l'alinéa 21(1) c) que l'on semble mentionne la Loi sur la radiodiffusion, en disant:

c) n'est relié à aucune entreprise de distribution au sens de la Loi sur la radiodiffusion.

**M. Dalfen :** Sénateur, le paragraphe 2(2) prévoit que:

(2) Sauf indication contraire, les termes de la présente loi s'entendent au sens de la Loi électorale du Canada.

Dans celle-ci, pour tous les termes que vous avez mentionnés, on vous renvoie à la Loi sur la radiodiffusion. Il y aurait donc uniformité.

**Le sénateur Stanbury:** M. Kingsley a répondu à une question très semblable. Il disait qu'il pourrait nommer une dizaine de réseaux concernés. On a donc une idée de ce que l'on entend par là.

[Text]

**Senator Doyle:** I have a copy of the *Canada Elections Act* and section 303 states:

(1) Every person who, with intent to influence persons to give or refrain from giving their votes at an election, uses aids, abets, counsels or procures the use of any broadcasting station outside Canada, during an election for the broadcasting of any matter having reference to an election is guilty of an illegal practice and of an offence.

**Senator Stanbury:** Is that brought into this bill?

**Senator Teed:** Yes.

**Senator Stanbury:** Where is it brought in?

**Mr. Dalfen:** That, I believe, is for definition purposes. I do not think you can say provisions of that act apply here. There may be another clause that deals with that, but this seems to me to apply only to words and expressions as distinct from the provisions of that act. There would have to be a provision which would stipulate, "*mutatis mutandis*, that kind of provision applies to referendums". As I said, I only received this bill this morning and I have not had an opportunity to go through it carefully.

**Senator Stanbury:** We may have some other help on that along the way. What kind of assistance would the guidelines of the CRTC offer? Clause 26 (1) states:

The Canadian Radio-television and Telecommunications Commission shall, not later than three days after the issue of the writs of referendum, send to the Broadcasting Arbitrator guidelines respecting the application of the *Broadcasting Act*. . .

This will cover the tie-in to the extent that the Broadcasting Act is broader.

**Mr. Dalfen:** The reason that same provision is contained in the *Canada Elections Act* is because the *Canada Elections Act* pertains only to parties, not to candidates. What does a radio station in a small community do with three or four candidates for an election? The CRTC guidelines address that kind issue. They also addresses such things as how a cable community channel would deal with debates and that sort of situation. You are breaking new ground here to a certain extent, but the CRTC would have to provide some guidelines.

**Senator Stanbury:** Would it be likely to solve or help to solve your problem regarding criteria?

**Mr. Dalfen:** What happens invariably when you are a small-town radio broadcaster dealing with four candidates, is that the word "equality" becomes a very attractive word. You have no particular reason for making a decision that would

[Traduction]

**Le sénateur Doyle:** J'ai ici la Loi électorale du Canada, où l'on peut lire à l'article 303:

(1) Quiconque, avec l'intention de porter des personnes à déposer ou à s'abstenir de donner leur vote à une élection, utilise une station de radiodiffusion à l'étranger, ou aide, encourage ou incite quelqu'un à utiliser ou lui conseille d'utiliser une telle station, pendant une élection, pour la diffusion de toute matière se rapportant à une élection, est coupable d'un acte illégal et d'une infraction.

**Le sénateur Stanbury:** Est-ce inclus ici?

**Le sénateur Teed:** Oui.

**Le sénateur Stanbury:** Où?

**M. Dalfen:** Je crois qu'il s'agit ici d'une définition. Je ne crois pas que l'on puisse dire que les dispositions de cette loi s'appliquent ici. Il y a peut-être un autre article là-dessus, mais il me semble que cela ne s'applique qu'aux mots et expressions utilisés dans le projet de loi, et non aux dispositions mêmes. Il faudrait pour cela qu'un article stipule "*mutatis mutandis*, cette disposition s'applique aux référendums". Je le répète, je n'ai reçu le projet de loi que ce matin, et je n'ai pas eu l'occasion de l'étudier en profondeur.

**Le sénateur Stanbury:** Quelqu'un d'autre pourra peut-être nous répondre dans le cours de notre examen. Dans quelle mesure les lignes directrices du CRTC pourraient-elles être utiles? Le paragraphe 26 (1) stipule:

Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes est tenu, au plus tard trois jours après la délivrance des brefs référendaires, de faire parvenir à l'arbitre les directives concernant l'application de la Loi sur la radiodiffusion. . .

Cela établit donc le lien, dans la mesure où la Loi sur la radiodiffusion a une portée plus vaste.

**M. Dalfen:** Si cette disposition figure également dans la Loi électorale du Canada, c'est parce que celle-ci ne s'applique qu'aux partis, et non pas aux candidats. Que fait une station de radio dans une petite localité où il y aurait trois ou quatre candidats? Les lignes directrices du CRTC répondent à ce genre de questions. Elles traitent également de la question des chaînes communautaires de câblodiffusion qui présentent des débats, par exemple. Dans une certaine mesure, on est ici en terre inconnue, mais le CRTC fournira quelques lignes directrices.

**Le sénateur Stanbury:** Pourra-t-il résoudre, ou contribuer à résoudre le problème des critères?

**M. Dalfen:** Invariablement, l'exploitant d'une station de radio dans une petite localité où il y a quatre candidats se replie sur la notion d'«égalité». Il n'a aucune raison de prendre une décision qui pourrait donner l'impression qu'il favo-



[Text]

appear to prefer one party or candidate over another. You may, for example, call a town hall meeting and invite all candidates to attend; or you may try to moderate a local debate. If you use words like "equality" and "fairness", you will not run into too many problems. It does not often happen that candidates or local political parties are closed out.

That situation tends to resolve itself in terms of coverage. When stations do news coverage, they try to ensure that if there is coverage of one candidate, there is roughly equal coverage of another to ensure they are seen to be objective.

There are complaints from time to time but, by and large, the system works. When you think of all the stations and all the candidates in an election, it is remarkable how few complaints emerge across the country. I am dealing with elections, where we have a history on which to rely. This is a totally different ballgame.

**Senator Stanbury:** We have not had a referendum in recent history that dealt with the same social mechanisms. Can you refer us to any history that would be of any assistance?

**Mr. Dalfen:** I am sorry, I cannot think of any.

**Senator Stanbury:** I am not sure I should bother you with my next question except it is one that troubles me a great deal. The government has to come up with a question. The plan seems to be to create a constitutional package if that is successful. If it is not successful I suppose it would be more likely that a referendum would be called. In any event, I assume the plan is for the government to come up with a package and to then draw from that package some principles which will go into the formulation of a question. It might be easier for them to do that if they can pose multiple questions, but I do not know how they can do that with this "yes" and "no" structure which will be contained in the Referendum Act. If it were broken down into sections, would that affect the ability to make judgments in the broadcasting field? It seems to me that it would be difficult to deal with the problem in such short periods of time.

**Mr. Dalfen:** I notice in clause 3 (2) more than one question can be put. They all, apparently, must be amenable to "yes" or "no" answers. However, you are right in that with every additional question, the complexity for the broadcasting arbitrator will become greater because he may deal with a committee that only has an interest in one question.

**Senator Stanbury:** They may be in favour of a "yes" response to one question and to a "no" response to another.

**Mr. Dalfen:** Yes.

**Senator Stanbury:** I think that militates in favour of a single question, but I am not applying for the job of trying to come up with that question.

[Traduction]

riser un parti plutôt qu'un autre. Par exemple, il pourra organiser une réunion publique et inviter tous les candidats; ou il pourrait organiser un débat local. En s'appuyant sur des notions d'«égalité» et d'«équité», on ne risque pas trop d'avoir des problèmes. Il est très rare que des candidats ou des partis locaux soient exclus.

Ce genre de question se règle d'elle-même. Aux nouvelles, les stations veillent à donner à chaque candidat un temps plus ou moins égal, pour montrer leur objectivité.

Il arrive qu'il y ait des plaintes, mais dans l'ensemble le système fonctionne bien. Si l'on songe à toutes les stations et à tous les candidats qu'il y a dans une élection, il est remarquable qu'il y ait si peu de plaintes. Mais je parle là d'élection, où on peut s'appuyer sur l'expérience. Ici, c'est tout autre chose.

**Le sénateur Stanbury:** Nous n'avons pas récemment eu de référendum avec les mêmes mécanismes sociaux. Pouvez-vous nous donner un exemple qui nous serait utile?

**M. Dalfen:** Je suis désolé, je n'en vois aucun.

**Le sénateur Stanbury:** Je ne suis pas certain de devoir vous poser cette question, mais elle me préoccupe beaucoup. Le gouvernement devra préparer une question. On semble vouloir créer un ensemble de propositions constitutionnelles, si possible. Sinon, il est d'autant plus probable qu'il y aura un référendum. Quoi qu'il en soit, j'imagine que le gouvernement espère préparer une entente, et en extraire un certain nombre de principes qui seront énoncés dans la question. Ce serait peut-être plus facile dans ce cas de pouvoir poser plusieurs questions, mais je ne sais pas si cela est possible, vu cette opposition du oui et du non que prévoit la loi référendaire. Si la question était divisée en sous-questions, la question de la répartition du temps d'émission en serait-elle touchée? Il me semble qu'il serait difficile de régler cela dans des délais aussi brefs.

**M. Dalfen:** Je constate qu'au paragraphe 3(2) on précise qu'il peut y avoir plus d'une question. Apparemment, elles doivent toutes se prêter à une réponse par «oui» ou «non». Mais vous avez raison de souligner que plus il y a de questions, plus la tâche de l'arbitre sera compliquée, car certains comités ne s'intéresseront peut-être qu'à une seule des questions.

**Le sénateur Stanbury:** Certains pourraient préconiser de répondre «oui» à une question et «non» à une autre.

**M. Dalfen:** Oui.

**Le sénateur Stanbury:** Voilà qui devrait inciter à ne poser qu'une seule question, mais je ne voudrais pas avoir à la formuler.

[Text]

**Mr. Dalfen:** In thinking about your earlier question about what changes should be made. If I were to deal with that, I would remove subclause 22 (3). Subclause (1) speaks to equality as between “yes” and “no”. It does not address your question about multiple questions. Leaving that aside for the moment, at least subclause 22 (1) says there must be half “yes” and half “no”.

I would replace subclause (3) with is a general criterion about equality and equity and not require the broadcasting arbitrator to purport to make the kinds of judgments that this subclause provides, because he cannot do it properly even if he were given double, triple, or quadruple the time to do it. It is just too emotional, too difficult, too nuanced and too unpredictable. I would simply say, faced with a plethora of committees, he should just divide the time equally among them and hope for the best. If they want to coalesce and combine their times into something more coherent, perhaps they should be allowed to do that. With a registered committee, why should the broadcasting arbitrator have to go through any of this?

**Senator Stanbury:** I can understand the difficulty of him making any judgment of that kind. He will be tied up in controversy for his whole three days.

**Mr. Dalfen:** Not only that, there is much reason for recrimination afterwards. Not being allowed rightful access to television is a major issue.

**Senator Stanbury:** If we have a referendum and the result is determined and everybody is upset about the way it was done, we will be in worse shape than we were to start with.

**Mr. Dalfen:** Perhaps the best referendum question should be: “Should we put this off for 20 years? Yes or No?”

**The Acting Chairman:** Was there pre-screening for the federal broadcasting time?

**Mr. Dalfen:** No.

**The Acting Chairman:** You trusted everybody?

**Mr. Dalfen:** There is a history of it, and there did not appear to be any problems.

**The Acting Chairman:** Am I correct that there may not be any problems in this instance as well?

**Mr. Dalfen:** It is unfortunate that we do not have the wording here, but there is no suggestion of a diversity of views as there is in subclause 22 (3) paragraph (b) of having regard to the different views expressed on the referendum question. It is parties in the elections, and it is for the promotion and advancement, or whatever the phraseology is, of individual parties in their quest for seats in the House of Commons during a general election.

[Traduction]

**M. Dalfen:** Je pensais à ce que vous disiez tout à l’heure à propos des modifications qu’il conviendrait d’apporter. Personnellement, j’éliminerais le paragraphe 22(3). Le paragraphe (1) parle d’égalité entre le oui et le non. Sans s’occuper pour l’instant de la possibilité d’avoir plusieurs questions, le paragraphe 22(1) précise au moins que le temps doit être partagé à moitié entre le oui et le non.

Je remplacerais le paragraphe (3), qui présente un critère général en matière d’équité et d’égalité, et je n’attendrais pas de l’arbitre qu’il prétende pouvoir juger des questions prévues ici, car il ne pourrait le faire convenablement, même si on lui donnait deux, trois ou quatre fois plus de temps. C’est trop complexe, trop nuancé, trop imprévisible, et il y a une trop grande part de sentiment. Je dirais simplement que face à un très grand nombre de comités, il se contente de répartir le temps de façon égale, et à s’en remettre à la chance. Pourquoi l’arbitre devrait-il faire tout cela?

**Le sénateur Stanbury:** Je comprends qu’il lui serait extrêmement difficile de juger. Pendant trois jours, il ne verra que des controverses.

**M. Dalfen:** Et il y aura beaucoup de plaintes par la suite. Ne pas avoir eu sa juste part de temps d’antenne à la télévision constituera un gros problème.

**Le sénateur Stanbury:** S’il y a un référendum, et que tout le monde est mécontent de la façon dont on a procédé, ce sera encore pire.

**M. Dalfen:** Peut-être que la meilleure question serait celle-ci: «Devrions-nous remettre cela à une vingtaine d’années? Oui ou non?»

**Le président suppléant:** Y avait-il présélection dans le cas des élections fédérales?

**M. Dalfen:** Non.

**Le président suppléant:** Vous avez fait confiance à tout le monde?

**M. Dalfen:** On a déjà une certaine expérience, il ne semble pas y avoir eu de problème.

**Le président suppléant:** Il se pourrait donc qu’il n’y ait pas de problème dans ce cas-ci?

**M. Dalfen:** Il est dommage que nous n’ayons pas le libellé sous les yeux, mais il n’y est pas question de différence d’opinion, comme c’est le cas ici à l’alinéa b) du paragraphe 22(3), concernant la question référendaire. Dans le cas des élections, il s’agit de partis qui veulent promouvoir ou présenter, comme vous voudrez, leurs candidats pour les faire élire à la Chambre des communes dans le cadre d’élections générales.



[Text]

**The Acting Chairman:** Could this work in the same way if it were a one, "yes" or "no" question?

**Mr. Dalfen:** If the question is put forward very simply and groups rally around, certainly; but, as the text is drafted, that is not what is envisaged because that is not necessarily what will happen. There can be much more complexity than that. The bill provides for it. Having regard to that complexity, it imposes upon the broadcasting arbitrator the obligation to take into account all of these different views and how they accord with the different positions expressed.

The ideal situation for him would be to have the simplest possible question and the committees would basically be coalescing around a "yes" or a "no". He will still have a problem with one committee over another, regionalism and so on, but the task would be immeasurably simplified.

**Senator Doyle:** I have an unfair question but, at any rate, I will hang it out to dry.

Are we not facing problems that we clearly will not understand until we have the experience of holding a referendum, simply because the times are very different from when we last held a referendum? In the last referendum of 1980 there was not the proliferation of public polling that goes on presently.

In some newspapers you will see accounts of four or five polls in a single day. Does that not jade the public about the significance of polling even when it is called a "referendum"?

**Mr. Dalfen:** I will treat that as a rhetorical question.

**Senator Doyle:** I am not sure that it is not one that would affect how you might approach this from an advertising level or even from getting the vote out, if you will. There is going to be a peculiar problem here because we will have to tell people that this poll is not like all the other polls; that it is quite different.

**The Acting Chairman:** I would thank you, Mr. Dalfen. I would apologise for the short notice we gave you of your appearance before this committee, but you were certainly well prepared.

I would mention to committee members that we will resume at 6.30 p.m. in Room 257 since the minister cannot be here before that time. We will then meet again at 9.30 tomorrow morning in Room 356S.

The committee adjourned.

Upon resuming at 6.30 p.m.

**Senator Mabel Margaret DeWare** (*Acting Chairman*) in the Chair.

[Traduction]

**Le président suppléant:** Cela ne pourrait-il pas fonctionner ici de la même manière si on a une seule question à laquelle il faut répondre par oui ou non?

**M. Dalfen:** Si la question est très simple et que les camps se forment de façon nette, certainement. Mais ce n'est pas ce qui a été envisagé dans la rédaction de ce projet de loi, parce que ce n'est pas nécessairement ce qui se passera. Cela pourrait être beaucoup plus complexe et le projet de loi en tient compte. Le cas échéant, il impose à l'arbitre de tenir compte des différents points de vue exprimés.

L'idéal, de son point de vue, serait que la question soit la plus simple possible et que les comités se regroupent dans le camp du oui ou du non. Il restera à régler le problème du choix des comités, du régionalisme, et d'autres, mais sa tâche en serait grandement simplifiée.

**Le sénateur Doyle:** J'ai une question injuste, mais je vais la poser quand même.

Ne posons-nous pas là des problèmes qui de toute évidence nous échapperont tant que nous n'aurons pas fait l'expérience d'un référendum, simplement du fait que les temps ont beaucoup changé depuis le dernier référendum? Lors du référendum de 1990, il n'y avait pas autant de sondages d'opinion qu'aujourd'hui.

Certains journaux publient dans la même journée les résultats de quatre ou cinq sondages. Le public n'est-il pas quelque peu blasé, même si le sondage est qualifié de «référendum»?

**M. Dalfen:** Je considérerai que la question a été posée pour la forme.

**Le sénateur Doyle:** Je ne suis pas certain que ce soit sans incidence sur la démarche qu'on adoptera du point de vue publicitaire, ou pour attirer les gens, en quelque sorte. Il faudra dire aux gens que ce sondage est différent des autres. Très différent.

**Le président suppléant:** Je vous remercie, M. Dalfen. Je vous prie de nous excuser du peu de préavis que nous vous avons donné, mais vous étiez certainement très bien préparé.

Je signale aux sénateurs que nous reprendrons cette séance à 18 h 30 à la pièce 257, car le ministre ne peut pas venir plus tôt. Nous aurons une autre séance demain à 9 h 30 à la pièce 356S.

La séance est levée.

À la reprise à 18 h 30.

**Le sénateur Mabel Margaret DeWare** (*président suppléant*) occupe le fauteuil.

[Text]

**The Acting Chairman:** Mr. Minister, we appreciate your coming here tonight. Please introduce the officials accompanying you and if you have an opening statement, please proceed.

**The Honourable Harvie Andre, Minister of State and Leader of the Government in the House of Commons:** Thank you, Madam Chairman. With me is Margaret Bloodworth from the Privy Council Office. I have a brief opening statement to make.

Honourable senators, I am pleased to be here tonight to respond to any questions you might have regarding this bill. I would like to take just a moment to make some introductory remarks on how I see this legislation. I will not bore you with the details of this bill. I hope you find the information provided to you in the briefing book useful.

The main purpose of this legislation is to enable the federal government to hold a referendum. I stress the term "enabling legislation". The bill sets out a framework. It is designed to enable the federal government to propose that a referendum be held on constitutional matters which are, by definition, of great importance to Canadians. It is legislation which would serve in a variety of circumstances.

For this reason, the regime proposed in the bill is one which provides flexibility. Flexibility is found in the possibility of having a national referendum or one which is geographically limited to one province or to a number of provinces forming a region. It is also found in the clause providing for one or several questions.

In this way the bill is practically identical to that proposed by the Liberal government in 1978. That legislation, too, was enabling legislation and it contained the same flexibility. We have also adopted another major feature of the 1978 bill, and that was to use the Canada Elections Act as a framework for the conduct of referendums, a statute of which Canadians have long experience, considerable experience, as an instrument of democracy.

Canada has a reputation internationally for the way in which our elections are conducted. We are much admired. This legislation will provide for elections to be conducted in the same fair manner, with a Chief Electoral Officer having the same responsibility for the conduct of a referendum as he has for the conduct of an election. The referendum will be conducted using the same basic system as for elections, a system with a justifiable reputation for fairness.

I would like to make a few remarks about broadcasting, which has been the focus of some discussion before your committee. As you know, Bill C-81 provides for one and a half hours of free broadcasting time to be provided by each net-

[Traduction]

**Le président suppléant:** Monsieur le ministre, nous vous remercions d'être venu ce soir. Veuillez nous présenter les collaborateurs qui vous accompagnent, et nous lire votre déclaration liminaire, si vous en avez une.

**L'honorable Harvie Andre, ministre d'État et Leader du gouvernement à la Chambre des communes:** Madame la présidente, je vous remercie. Je suis accompagné de Margaret Bloodworth du Bureau du Conseil privé. J'ai une brève déclaration liminaire à vous faire.

Honorables sénateurs, je suis heureux d'être ici ce soir pour répondre à toutes vos questions concernant ce projet de loi. Avec votre permission, je voudrais vous dire quelques mots sur la façon dont je le vois. Je ne vous ennuierai pas en entrant dans les détails. J'espère que vous avez trouvé utile les renseignements contenus dans le document d'information.

Le principal objet de la loi est de permettre au gouvernement fédéral de tenir un référendum. Je souligne qu'il s'agit d'une «loi habilitante». Le projet de loi établit un cadre. Il doit permettre au gouvernement fédéral de proposer la tenue d'un référendum sur des questions constitutionnelles, lesquelles sont par définition de la plus haute importance pour les Canadiens. Cette loi pourra être utilisée dans diverses circonstances.

C'est la raison pour laquelle le régime proposé ici est souple. Il est souple en ce qu'il permet de tenir un référendum national, ou un référendum dans une seule province, ou dans un certain nombre de provinces qui forment une région. Il est souple également en raison de l'article qui permet de poser plus d'une question.

De ce point de vue, le projet de loi est presque identique à celui qu'avait proposé le gouvernement libéral en 1978. Il s'agissait alors aussi d'une loi habilitante qui présentait une certaine souplesse. Nous avons également retenu un autre élément important du projet de loi de 1978. En effet, le modèle pour la tenue des référendums est tiré de la Loi électorale du Canada, loi que les Canadiens connaissent de longue date, dont ils ont eu souvent l'occasion de faire l'expérience, et qui est un des instruments de notre démocratie.

Le Canada s'est fait une réputation internationale pour l'organisation de ses élections. Nous sommes admirés. Cette loi permettra la tenue d'un vote tout aussi équitable, et le directeur général des élections aura les mêmes responsabilités dans la tenue d'un référendum qu'il a lors d'élections. Le référendum sera organisé selon le même principe de base qu'une élection, modèle qui a fait la preuve de son équité.

J'aimerais faire quelques commentaires à propos de la radiodiffusion qui a fait l'objet de discussions dans ce comité. Comme vous le savez, le projet de loi C-81 stipule que chaque réseau devra accorder une heure et demie de temps d'émission



*[Text]*

work to each side of the question. This was to ensure that Canadians had at least this opportunity to hear all relevant views. This is not, however, the only law that would govern broadcasting. Existing CRTC regulations require all licensees, not just networks, during an election or referendum to allocate paid time news and public affairs programs on an equitable basis. This is an obligation on the part of broadcasters to provide fair and just treatment of issues during a referendum period.

There were several points made to this committee in the testimony of Mr. Charles Dalfen, which I would like to address. He seemed to indicate there was no prohibition on cross-border or foreign broadcasting of referendum announcements. In fact, there is a prohibition on foreign broadcast in subsection 303(1) of the Canada Elections Act. This provision is quite clearly brought into the Referendum Act by virtue of subsection 7(1). Foreign broadcasting will also be an offence under the Referendum Act.

I understand that Mr. Dalfen did not say that a broadcasting scheme was unworkable. He was concerned that the discretion and the criteria laid out in subsection 22(3) to guide his allocation of time required broad judgment calls. However, his suggested alternative was to give the broadcasting arbitrator an even broader discretion. We favour giving at least some guidance to the broadcasting arbitrator, as now appears in subsection 22(3).

Mr. Dalfen also expressed concern about the very tight time frames for the performance of the broadcasting arbitrator's role. We recognize that the time frames are tight, but they have to be in a 36-day campaign. I understand that Elections Canada is in the process of appointing a new broadcasting arbitrator, and it appears that he has not expressed concern about the scheme, nor have the experts we have asked to assist us in evaluating the legislation. I might say parenthetically that while the referendum campaign is in fact relatively short, the date will be known before that time because of the provisions of having the discussions with the opposition parties and the debate in the House on the resolution and so on.

Two other provisions relating to broadcast will further contribute to a fair campaign. Section 28 of Bill C-81 requires all advertisements—print as well as broadcast—to identify their sponsor. This will ensure that the public knows who is paying for any campaign advertising. Subsection 303(1) of the Elections Act, which will apply to a referendum, prohibits, as I indicated earlier, any foreign broadcasting.

The requirement for registration, coupled with a spending limit, reporting and disclosure provisions, the broadcasting provisions not just of Bill C-81 but also the Elections Act and the CRTC regulations, and the requirement for consultation on

*[Traduction]*

gratuit à chaque camp. Ceci afin que les Canadiens aient au moins cette possibilité-là d'entendre tous les points de vue pertinents. Toutefois, ce n'est pas la seule loi qui régit la radiodiffusion. Conformément aux règlements du CRTC, tous les exploitants de licences, et pas seulement les réseaux, doivent en période électorale ou référendaire, répartir le temps d'antenne payé, les nouvelles et les émissions d'information de manière équitable. Cela fait partie de l'obligation du radiodiffuseur à traiter les questions en période référendaire de façon juste et équitable.

Monsieur Charles Dalfen a dit devant ce comité plusieurs choses sur lesquelles je voudrais revenir. Il semblait dire que rien n'interdisait la diffusion de messages à partir de chaînes étrangères. En fait, le paragraphe 303(1) de la Loi électorale du Canada interdit la radiodiffusion à partir de chaînes étrangères. Cette disposition est très clairement incluse dans la Loi référendaire aux termes du paragraphe 7(1). La radiodiffusion de messages à partir de l'étranger serait en contravention de la Loi référendaire.

Je sais que M. Dalfen n'a pas dit que le régime prévu de radiodiffusion était applicable. Il craignait que les critères prévus au paragraphe 22(3) pour la répartition du temps d'émission ne laisse trop de discrétion à l'arbitre. Toutefois, la solution qu'il a proposée donnerait à l'arbitre encore plus de discrétion. Nous préférons lui donner au moins certaines indications, comme nous le faisons au paragraphe 22(3).

Monsieur Dalfen a également exprimé quelque inquiétude en raison des délais extrêmement serrés imposés à l'arbitre. Nous reconnaissons que ces délais sont serrés, mais il faut respecter le délai de 36 jours pour la campagne. Je sais qu'Élections Canada s'apprête à nommer un nouvel arbitre, et il semble qu'il ne soit pas inquiet, pas plus que ne le sont les experts que nous avons consultés à propos de ce projet de loi. Je vous signale en passant que si la campagne référendaire est relativement brève, la date du référendum sera connue bien à l'avance en raison des discussions qui doivent avoir lieu avec les partis d'opposition et du débat qui aura lieu à la Chambre sur la résolution.

Deux autres dispositions dans la partie sur la radiodiffusion contribueront à assurer l'équité de la campagne. L'article 28 du projet de loi C-81 stipule que l'annonceur doit être identifié dans tous les messages, qu'ils soient imprimés ou radiodiffusés. Ainsi le public saura qui finance la campagne publicitaire. Le paragraphe 303(1) de la Loi électorale, qui s'applique également au référendum, interdit toute radiodiffusion à partir de l'étranger, comme je l'ai déjà dit.

Les exigences en matière d'enregistrement, conjuguées à la limitation des dépenses, aux dispositions concernant la divulgation et les rapports, ainsi qu'aux dispositions en matière de radiodiffusion, non seulement dans le projet de loi C-81, mais

*[Text]*

the question with opposition leaders and approval of the question by Parliament all ensure a basic fairness in the system.

Honourable senators, the legislation is important. I said it is a precautionary measure. There is no decision to hold a referendum. The legislation is, however, an important tool for the government to have at its disposal.

I appreciate the examination and the scrutiny to which you have subjected the bill. I believe you are aware that in the House of Commons the bill was fine-tuned by some 20 amendments. Some of these amendments, in particular, ensure that senators and Members of Parliament will have the opportunity to study the regulations made by the Chief Electoral Officer on the details of the conduct of a referendum. In addition, of course, any referendum question will have to be approved by both the House of Commons and the Senate.

This is not the last chance to examine the regulatory system for fine-tuning a referendum, nor is it the last opportunity you will have to debate the issue before a referendum might be held.

I believe the bill provides for flexibility and fairness, as is appropriate to framework legislation. I urge you to move forward with the legislation.

Those are my opening comments, Madam Chairman. I am prepared to answer any questions that senators might have.

**The Acting Chairman:** Senator Stanbury.

**Senator Stanbury:** I am pleased that you are aware of the evidence of Mr. Dalfen this afternoon, Mr. Minister. Mr. Dalfen is not exactly an unknown. He has been vice-chairman of the CRTC; he was broadcasting arbitrator under the Canada Elections Act from 1984 to 1989; he had experience with the Canada Elections Act over that period of time, and he has been active in both the public service and the private sector in the communications field for a good many years.

Therefore, I am not quite prepared to take his advice lightly, which may be a good line for the government to take, as well. I found his advice—and I don't have the record of the proceedings for the afternoon—to be pretty damning to the system as it has been provided in the bill.

It is fair to say that he felt it would be literally impossible to develop the judgments which were necessary for the broadcast arbitrator to develop in the time available. Also, with the lack of criteria that he had to work with, there were questions about the uncertainty as to the volume of committees, the problem of the variation of views in the committees, the matter of how the question was likely to be provided because the act allows for

*[Traduction]*

aussi dans la Loi électorale du Canada et dans les règlements du CRTC, auxquelles il convient d'ajouter encore l'exigence de consulter les leaders de l'opposition sur l'énoncé de la question référendaire et d'obtenir l'approbation du Parlement, se conjuguent pour assurer l'équité fondamentale du processus.

Honorables sénateurs, cette loi est importante. J'ai dit qu'il s'agit d'une précaution. Il n'a pas été décidé de tenir un référendum. Il est toutefois important que le gouvernement dispose de cet instrument important.

Je vous sais gré de l'examen attentif que vous faites de ce projet de loi. Vous savez, je crois, qu'il a été amélioré grâce à une vingtaine de modifications adoptées à la Chambre des communes. Certaines de ces modifications permettent notamment aux sénateurs et députés d'examiner les règlements que produira le directeur général des élections régissant les détails de la procédure référendaire. En outre, il est bien entendu que la question référendaire, le cas échéant, devra être approuvée à la fois par la Chambre des communes et par le Sénat.

Ce n'est pas la dernière chance que nous aurons de nous pencher sur la réglementation entourant le référendum et de l'améliorer, pas plus que ce n'est notre dernière possibilité d'en discuter avant la tenue du référendum.

J'estime que ce projet de loi permet souplesse et équité, comme il convient pour une loi de ce genre. Je vous exhorte à l'adopter dans les plus brefs délais.

C'est tout ce que j'ai à dire pour l'instant, madame la présidente. Je suis prêt à répondre à toutes vos questions.

**Le président suppléant:** Le sénateur Stanbury.

**Le sénateur Stanbury:** Je suis heureux que vous ayez pris connaissance de ce qu'a dit M. Dalfen cet après-midi, monsieur le ministre. M. Dalfen n'est pas précisément un inconnu. Il a été vice-président du CRTC; il était arbitre sous le régime de la Loi électorale du Canada de 1984 à 1989; à cette époque, il a eu l'occasion de voir comment était appliquée la Loi électorale, et il travaille depuis de nombreuses années dans le domaine des communications tant dans le secteur public que privé.

Par conséquent, je n'ai pas l'intention de prendre ses conseils à la légère, et je recommande au gouvernement de faire de même. Je n'ai pas le compte rendu de la séance de cet après-midi, mais ses commentaires étaient extrêmement critiques à l'endroit du système prévu par ce projet de loi.

Je crois qu'on peut dire qu'il juge pratiquement impossible pour l'arbitre de former les opinions nécessaires dans les délais prévus. En outre, en l'absence de critères, on est dans l'incertitude quant au nombre de comités qui seront enregistrés, quant à la diversité des opinions parmi les comités, quant à la question qui serait posée, puisque la loi prévoit qu'il peut y avoir une ou plusieurs questions, et l'on se demande com-



*[Text]*

one or more questions, and the question of how in the world you would deal with the matter from a broadcast standpoint.

A witness from a previous day said that he would not want to be the broadcast arbitrator. I believe Mr. Dalfen indicated that he would not be applying for the job either.

I appreciate you have already commented on this, but in our opinion this is a serious problem.

**Mr. Andre:** Senator Stanbury, it is rather ironic that most of the debate on the bill and opposition to the bill was coming from the perspective that we should take all these problems, if you will, that one has in arbitrating free time amongst a group of people because of the conflicts and the different points of view and the number of groups, and so on, and force them all into one committee to operate under an umbrella committee. Then, pray, who would be the chair of that committee and how would they allocate the budget that might be provided to that committee, either by way of what monies they raise or by government support, if any, and so on?

All of those complications are the reason why the bill does not stipulate umbrella committees, although the criticism that we got was all directed in that direction. The very problems you point out are the reason why umbrella committees cannot work. Indeed, if you had a law forcing people to operate under an umbrella committee, it would not stand up to Charter challenge for all the obvious reasons.

However, what we are talking about here potentially could require some tough decisions. The experience around the world and the experience with elections indicate that a lot of these hypothetical problems do not arise.

In the last election campaign there were 18 political parties and the same provisions had to apply in terms of allocating free time. Somehow it was managed.

The reality of referenda that are held in various democracies around the world is that you end up with a finite number and a small number of groups advocating one or the other side, usually dominated by one major group on each side and then a small number of peripheral groups. The reality is that the hypotheticals of having 150 committees on each side of the question all agitating for a big chunk of this hour and a half of free time is not very likely to occur. But suppose it might. Who better than someone who has the authority of the Elections Act, who has a mandate, who has the corporate experience from the Chief Electoral Office of allocating amongst political parties during general elections to make those decisions.

We provided some general guidelines. If you are going to have free time to allocate, there simply is no other way but to say that somebody has to make a decision as to how to allocate it. If that someone occupies an office which by definition

*[Traduction]*

ment il serait au monde possible de régler tout cela du point de vue de la radiodiffusion.

Un autre témoin nous a dit qu'il ne voudrait surtout pas être arbitre. M. Dalfen a indiqué lui aussi qu'il n'était certainement pas candidat.

Je sais que vous avez déjà exprimé votre avis là dessus, mais nous considérons néanmoins que la question est grave.

**M. Andre:** Sénateur Stanbury, il est plutôt paradoxal que l'essentiel de la discussion et de l'opposition au projet de loi parte du principe que tous ces problèmes, — celui de la répartition du temps d'émission gratuit entre les groupes qui peuvent avoir des points de vue différents, celui du nombre de groupes, etc. — devraient nous amener à obliger tout le monde à se regrouper en un comité cadre. Alors dites-moi, qui présiderait ce comité, et comment répartirait-on ses fonds, qu'ils proviennent de contributions ou de subventions du gouvernement, le cas échéant?

C'est à cause de toutes ces complications que le projet de loi ne stipule pas la création de comités cadres, même si c'est cela qui nous a valu le plus de reproches. C'est justement pour les raisons que vous avez signalées que les comités cadres ne peuvent pas fonctionner. De fait, si la loi obligeait les gens à se regrouper dans un comité cadre, elle serait en contravention de la Charte, pour des raisons évidentes.

Il est vrai qu'il pourrait y avoir des décisions difficiles à prendre. Cependant l'expérience autour de nous, et dans le contexte des élections, nous montre que ces problèmes hypothétiques se présentent rarement.

Lors de la dernière campagne électorale, il y avait 18 partis politiques, et il a fallu répartir le temps d'antenne gratuit selon les mêmes dispositions législatives. On y est arrivé.

Si l'on considère les référendums qui ont eu lieu dans diverses démocraties, on s'aperçoit qu'il finit par y avoir un nombre limité de groupes dans un camp ou dans l'autre, généralement sous la domination d'un groupe principal de part et d'autre, avec quelques groupes marginaux. Le fait est qu'il est fort peu probable qu'on se retrouve avec 150 comités dans chaque camp se battant pour avoir la plus grande part possible de cette heure et demie de temps d'émission gratuit. Mais j'imagine que ce serait possible. Qui serait mieux placé pour prendre ce genre de décision que la personne qui détient son autorité de la Loi électorale, qui peut s'appuyer sur l'expérience collective du bureau du directeur général des élections en matière de répartition du temps entre les partis politiques en période d'élections générales?

Nous avons fourni des lignes directrices générales. S'il faut répartir du temps d'antenne gratuit, il n'y a pas d'autres moyens de procéder que de confier à quelqu'un la responsabilité de cette répartition. Si cette personne occupe un poste qui

[Text]

is non-partisan, fair and all of those things, more than likely they are going to make fair decisions. We think it will work.

**Senator Stanbury:** Mr. Minister, I am wondering why you would be concerned about umbrella committees and the polarization created by that requirement when, really, the polarization takes place on the basis of the question. It does not take place on the basis of the permission to create committees.

**Mr. Andre:** I humbly suggest that in the Constitution it does take place on the basis of committees. Let us pick one element of the constitutional package—native self-government. It is quite possible that there would be some people who want to say “No” because it gives too much political power to the natives. There may be someone else wanting to say “No” because it is not enough for the natives. Frankly, if there was a law that said those two must work under an umbrella committee, you are infringing on their freedom of association.

**Senator Stanbury:** I think you are confusing a few things.

**Mr. Andre:** With due respect, I do not think I am, senator.

**Senator Stanbury:** The question is going to have to be answered yes or no.

**Mr. Andre:** The law would have to say you are forbidden to participate, to campaign, to spend money on advertising except this one committee, which can do that. So if you have strong views, if you think there is too much political power being given to the aboriginals and your organization wants to make that point of view known, you cannot do that if we have written a law that says you cannot do that on your own, that you must do it through participation in the committee. That is an infringement on your freedom of expression, in my view.

Then, of course, you may well be forced to participate on a committee where there is someone who has the opposite view to you, that there is too much political power. I don't know what Solomon is going to chair that committee to decide whether your organization, which has 50 members, has the same vote as another organization that has 150 members. Do they get three votes to your vote on that committee? How do you work that out? What Solomon sits and makes those decisions. For all of those reasons, umbrella committees are simply not workable.

**Senator Stanbury:** I must have a complete misconception as to what kind of question is going to be put. Perhaps that is where we ought to begin. How is the question going to be formed that reflects a constitutional package?

I assume that you create a constitutional package and out of that you draw a principle or a set of principles—I am not sure how you do that—into a question. It has to be possible to draw out of that question a reformation or revision of the package

[Traduction]

par définition est neutre, il est plus que probable qu'elle rendra des décisions équitables. Nous sommes convaincus que cela fonctionnera.

**Le sénateur Stanbury:** Monsieur le ministre, je ne comprends pas pourquoi l'idée des comités cadres et de la polarisation qu'ils entraîneraient vous inquiète, puisque cette polarisation découle en fait de la question. Elle n'a rien à voir avec la permission de créer des comités.

**M. Andre:** À mon humble avis, en matière constitutionnelle, on se divise en comités. Prenons un élément des propositions constitutionnelles: l'autonomie gouvernementale des autochtones. Il est fort possible que certains veuillent dire «non» parce qu'on donne trop de pouvoir aux autochtones. D'autres pourraient être contre parce qu'elle n'en donne pas assez. Adopter une loi qui imposerait à ces deux groupes de s'unir dans un comité cadre serait enfreindre leur liberté d'association.

**Le sénateur Stanbury:** J'ai l'impression que vous confondez plusieurs choses.

**M. Andre:** Sauf votre respect, je ne le pense pas, sénateur.

**Le sénateur Stanbury:** Il va falloir répondre à la question par oui ou par non.

**M. Andre:** Il faudrait que la loi interdise la participation, l'organisation d'une campagne électorale, les dépenses publicitaires, sauf à un seul comité. Par conséquent, si vous estimez qu'on accorde trop de pouvoir aux autochtones, et que vous voulez le faire savoir, vous ne le pourrez pas si la loi vous interdit d'agir en tant qu'organisation indépendante, et vous oblige à passer par un comité cadre. À mon avis, cela représente une atteinte à la liberté d'expression.

Vous pourriez alors effectivement être obligé de participer à la campagne avec des gens qui pensent le contraire, qui estiment qu'on leur accorde trop de pouvoir. Je ne sais pas quel roi Salomon présidera ce comité et décidera si votre organisation, avec ses 50 membres, doit avoir la même voix qu'une autre organisation qui en compte 150. L'une aura-t-elle trois votes et l'autre un? Comment procédera-t-on? Quel Salomon prendra ces décisions? C'est pour toutes ces raisons-là que les comités cadres ne peuvent pas fonctionner.

**Le sénateur Stanbury:** Je dois me faire une idée totalement fautive du genre de question qui sera posée. C'est peut-être par là qu'il faudrait commencer. Comment présentera-t-on une question qui reflète un accord constitutionnel?

J'imagine que vous arrivez à un accord constitutionnel et que vous en tirez un principe, ou un ensemble de principes—je ne sais pas très bien comment—pour former une question. De cette question, il doit être possible de tirer une



[Text]

and satisfy everybody that you have done it right in answer to their problems.

What I am saying is that once the question is determined, then people do not have any difficulty as to whether they answer yes or no. They may answer yes or no for completely different reasons, but they do not have any choice but to answer yes or no. That is in your bill. That is not in any other force.

**Mr. Andre:** Absolutely. When they go to mark their secret ballot and put it in the box, you are absolutely right. But if you put into legislation that you shall not campaign in promotion of your views except through participation in this umbrella committee, only that umbrella committee will have the right to campaign on the issue and you will not, then that is an infringement on your freedom of expression.

If you were an organization or whatever and this was forcing you to participate with people of diametrically opposed views, that is an infringement on your freedom of association.

**Senator Stanbury:** There is a limit to how much we can accomplish by going back and forth.

Let me deal with the evidence that we have had from other witnesses, which deals with the whole format of the legislation. I appreciate, as in other things, that the favourite game is to blame it on Marc Lalonde or some other administration. However, the fact is that the format provides for an unlimited number of committees with what amounts to absolutely no limitation on the amount they can spend. There is no provision to cover third party groups that do not necessarily say they are in favour of or against; they can spend all they want. There is nothing to cover abstention groups that are not limited in any way.

We have been told by one witness after another that the whole system is unworkable and you will simply end up with chaos. What is your response?

**Mr. Andre:** In the post-war period there have been approximately 600 referenda held in democratic countries; half of those were held in Switzerland. There was one in Denmark a couple of weeks ago. It did not have umbrella committees. It did not have any limitation on spending. It did not have any of those things that people seem to suggest are absolutely essential or else you have chaos.

There were no such limitations on the British referendum for joining the European Common Market. There are no such limitations on the referenda that are held regularly in California and Massachusetts and several other states in the United States.

In fact, the only referendum that has been held under those kinds of limitations is the one in Quebec in 1980. That was a

[Traduction]

modification ou une révision de l'accord et convaincre tout le monde que vous avez résolu leurs problèmes.

Ce que je veux dire, c'est qu'une fois la question arrêtée, les gens n'auront aucune difficulté à décider si répondre par oui ou par non. Ils diront oui ou non pour des raisons peut-être totalement différentes, mais ils ne pourront répondre que par oui ou par non. C'est prévu dans le projet de loi. Il n'y a pas d'autre façon.

**M. Andre:** Absolument. Quand ils iront marquer leur bulletin, vous avez parfaitement raison. Mais si la loi stipule que vous ne pouvez présenter votre point de vue qu'en participant à la campagne d'un comité cadre, si seul celui-ci a le droit de faire campagne et que vous ne le pouvez pas, c'est une atteinte à votre liberté d'expression.

Si cela oblige votre organisation ou votre association à participer à une campagne avec des gens qui ont des points de vue diamétralement opposés aux vôtres, cela constitue une atteinte à la liberté d'association.

**Le sénateur Stanbury:** Il y a une limite à ce que nous pouvons accomplir en continuant comme cela.

Passons au commentaire d'autres témoins portant sur l'ensemble du projet de loi. Je sais bien qu'en ceci comme en d'autres choses, on se fait un plaisir de rejeter le blâme sur Marc Lalonde ou sur d'autres administrations. Toutefois, le fait est que la loi permet l'enregistrement d'un nombre illimité de comités et n'impose absolument aucun plafond sur les dépenses. Rien n'a été prévu à propos des tiers qui ne se prononcent pas nécessairement pour ou contre; ils peuvent dépenser autant qu'ils veulent. Rien n'est prévu pour les abstentionnistes qui ne sont limités en aucune manière.

Un témoin après l'autre nous ont dit que le système ne peut pas fonctionner et que nous allons tout droit au chaos. Que répondez-vous?

**M. Andre:** Depuis la guerre, environ 600 référendums ont eu lieu dans des pays démocratiques, dont la moitié en Suisse. Il y en a eu un Danemark il y a quelques semaines. Il n'y avait pas de comité cadre. Il n'y avait aucune limite sur les dépenses. Il n'y avait rien de tout ce qui semble absolument essentiel à certains pour éviter le chaos.

Aucune limite de ce genre n'avait été imposée pour le référendum en Grande-Bretagne sur l'adhésion au marché commun. Aucunes limites de ce genre ne sont imposées dans le cadre des référendums qui se tiennent régulièrement en Californie, au Massachusetts, et dans divers autres États américains.

De fait, le seul référendum qui ait eu lieu dans ces conditions est celui du Québec en 1980. La situation était unique en

*[Text]*

unique situation in the sense that the question was simple. It was not a full constitutional proposal with all of its elements—distinct society, native self-government, Supreme Court judges. It was a simple question. In fact, the legislature consisted of two parties, and the legislation was basically able to say, “The Liberal party will form the nucleus of the ‘No’ committee and the Parti Québécois will form the nucleus of the ‘Yes’ committee and if you want to participate in it, do so.” No one complained. But that is a unique thing; it has never happened before.

Even countries which have severe restrictions on spending limits at general elections have no restrictions in respect of referenda. It is not something that could be practically done without severe impingement on freedom of association and freedom of expression.

**Senator Stanbury:** You have indicated that the Quebec situation was a unique situation. I suggest to you that that is also a unique situation.

All those systems that you have suggested, such as Switzerland's, have a political culture just like we have a political culture for our elections, where everything has been organized over the years. Everyone knows where they are going, they know what it is all about and they follow the pattern just as our Canada Elections people carry us through our elections. We all follow the routine because we know it so well. That is the same in Switzerland and many other countries where they have referenda all the time, but it is not the case here.

**Mr. Andre:** Australia has a referendum legislation with none of the limits you are talking about. Their elections are very similar to ours. There are limits on how much the candidates may spend; there are limits on how much the political parties may spend; there is the allocation of free broadcasting time; there is the forced allocation of paid advertising time. They are very similar to us, but their referendum legislation does not contain any of those things.

The British have limitations on spending by candidates and by political parties and allocation of broadcasting time. They have all kinds of rules in that regard. When it comes to referendum, they do not have the kinds of things you are talking about because they found it could not be done without infringing on freedom of association and freedom of expression.

Senator, there was a joint conference of the Hansard Society of the American Enterprise Institute in London, which looked at referenda as a means of democratic expression. Their conclusion was that it is not possible without infringing on freedom of expression and freedom of association.

Frankly, I do not know how you form a committee. Think about the practicality of putting together a committee and say-

*[Traduction]*

ce sens que la question était simple. Il ne s'agissait pas d'une proposition constitutionnelle globale avec toutes ses composantes—société distincte, autonomie gouvernementale, nominations à la Cour suprême. La question était simple. De fait, il y avait deux partis représentés à l'Assemblée nationale, et l'on pouvait se contenter de voir les choses ainsi: le Parti libéral constitue le cœur du comité du Non et le Parti Québécois celui du comité du Oui, et si vous voulez participer, allez-y. Personne ne s'en est plaint. Mais c'était un cas particulier et sans précédent.

Même les pays qui ont des limites très strictes sur les dépenses dans le cadre d'élections générales n'imposent aucune limite pour les référendums. Ce ne serait pas possible sans porter gravement atteinte à la liberté d'association et d'expression.

**Le sénateur Stanbury:** Vous avez dit que le cas du Québec était unique. Nous nous trouvons maintenant aussi dans une situation unique.

Tous ces régimes que vous avez mentionnés, comme la Suisse, ont une culture politique, comme nous en avons une pour les élections, où nous avons une expérience depuis de nombreuses années. Tout le monde sait exactement ce qu'il en est, comment cela se passe et suit le modèle établi, comme le font les employés d'Élections Canada. Nous respectons tous le modèle parce que nous le connaissons si bien. Il en va de même en Suisse et dans bien d'autres pays qui tiennent régulièrement des référendums, mais ce n'est pas le cas ici.

**M. Andre:** L'Australie a une loi référendaire qui ne prévoit aucune des limites que vous suggérez. Leurs élections sont très semblables aux nôtres. Les dépenses des candidats sont limitées; les dépenses des partis politiques sont limitées; il y a répartition du temps d'émission gratuit; il y a une répartition obligatoire du temps de publicité payé. Leur système est très semblable au nôtre, et pourtant leur loi référendaire n'impose aucune de ces limites.

La Grande-Bretagne limite les dépenses des candidats et des partis et réglemente l'allocation du temps d'émission. Il y a toutes sortes de règles à ce propos. En ce qui concerne les référendums, le genre de limites que vous suggérez n'existe pas, parce que les Britanniques se sont rendus compte que c'était impossible sans porter atteinte à la liberté d'association et à la liberté d'expression.

Sénateur, il y a eu à Londres une conférence mixte de la Société Hansard et de l'American Enterprise Institute qui s'est penchée sur le référendum en tant que moyen d'expression démocratique. Les délégués ont conclu qu'il n'était pas possible d'imposer ce genre de restriction sans porter atteinte à la liberté d'expression et à la liberté d'association.

Honnêtement, je ne vois pas comment on peut former un comité. Pensez à l'aspect pratique organisationnel. Comment



[Text]

ing, "If you want to campaign on this very important issue, you must be a part of one committee or another." That potentially is forcing groups to be under the same umbrella that have absolutely nothing in common and are diametrically opposed on everything except the final outcome. Someone is saying, "You shall work together to raise the necessary funds to campaign" and "You shall work together to decide on the nature of the advertising."

I don't know how you could practically think it is reasonable to say that the National Action Committee on the Status of Women and the REAL Women organization must work together in coming up with an advertising program and agreeing to it.

If they sit on the committee do they have one vote each or do you count up their number of members to decide how they vote? If the CLC is there, does that mean the auto workers are also there as independent? How does the committee make decisions? What kind of law could you write that would give directions to this committee to make the proper decisions so that everybody who participated in it would feel like they had been treated properly.

Practically it cannot be done, and that is the experience everywhere in the world.

**The Acting Chairman:** Senator Neiman.

**Senator Neiman:** Mr. Minister, I do not think we need to discuss umbrella committees. They are not in the bill and they are not going to be in the bill. We have to deal with what is here. I accept there are all sorts of problems with umbrella committees and you cannot imagine how they would work, except for a very particular situation such as they had in Quebec a few years ago. I accept many of your arguments.

Our prime interest is to deal with this bill. To me there are many problems with the bill as it is formulated. One of them has to do with the proliferation of committees of whatever kind.

You talk about freedom of association and freedom of expression. There is another Charter implication that has to be balanced against these, and that is fairness. Many of our witnesses concentrated on the issue of fairness or even the semblance of fairness in the bill.

We have used the figures 500 and 5,000 committees that could be formed across Canada. Their spending limits are virtually unlimited. There is no limit on the committees or how many committees you can join or anything like that. So you balance that against the interest of the ordinary voter, who simply wants to mark his ballot when the day comes. These committees have all the advantages. They have the free broad-

[Traduction]

dire «Si vous voulez participer à la campagne sur cette question très importante, vous devez être membre d'un comité ou de l'autre»? Cela pourrait forcer dans un même comité cadre des groupes qui n'ont absolument rien en commun et qui ont des points de vue totalement opposés sur tout, sauf le résultat final. Or quelqu'un leur impose de travailler ensemble à lever des fonds pour la campagne et de s'entendre sur le type de publicité à faire.

Je ne vois pas comment vous pouvez imaginer qu'il serait raisonnable d'exiger du Comité canadien d'action sur le statut de la femme et de REAL Women de travailler ensemble et d'arrêter ensemble leur programme de publicité.

Si ces deux organismes appartiennent au même comité, auront-ils une voix chacun ou compteront-ils leurs membres pour décider de la répartition des voix? Si le CTC est membre également, les Travailleurs automobiles peuvent-ils participer aussi, à titre indépendant? Comment le comité prend-il ses décisions? Quel genre de loi faudrait-il avoir pour indiquer à ce comité comment prendre des décisions afin que tous les participants aient le sentiment d'avoir été traités équitablement?

Ça n'est pas possible, et c'est ce qu'a démontré l'expérience dans le monde entier.

**Le président suppléant:** Sénateur Neiman.

**Le sénateur Neiman:** Monsieur le ministre, je ne crois pas qu'il soit nécessaire de parler des comités cadres. Ils ne sont pas prévus dans ce projet de loi et ils n'y figureront pas. Nous devons parler maintenant de ce que nous avons sous les yeux. Je reconnais que les comités cadres posent toutes sortes de problèmes, et vous ne voyez pas comment ils pourraient fonctionner, sauf dans des cas très particuliers comme celui qu'a connu le Québec il y a quelques années. J'admets volontiers bon nombre de vos arguments.

Ce qui nous intéresse avant tout c'est ce projet de loi. Personnellement, j'estime que tel qu'il est là, il pose beaucoup de problèmes, dont celui de la prolifération des comités de toutes sortes.

Vous parlez de liberté d'association et de liberté d'expression. Il y a aussi une autre garantie de la Charte dont il faut tenir compte, c'est la garantie d'équité. De nombreux témoins se sont concentrés sur cette notion d'équité et même sur l'apparence de l'équité.

On a dit que 500 ou 5 000 comités pourraient être constitués. Aucune limite de dépenses ne leur est imposée. Il n'y a aucune limite quand au nombre de comités auquel un groupe peut adhérer. Il faut donc évaluer cela au regard de l'intérêt de l'électeur ordinaire qui veut simplement marquer son bulletin le jour du référendum. Les comités ont tous les avantages. Ils ont droit à du temps d'émission gratuit, et l'électeur ordi-

[Text]

cast time, and the ordinary person who simply wants to register his opinion cannot compete against that. Witness after witness has made that point.

Apart from those provisions that allow that kind of proliferation, another problem is the provision for spending limits. Because you can have an indefinite number of committees, spending limits cannot be well controlled in any way. Most witnesses recommended that there should be limits on individual contributions. That would be the only way that you would ensure fairness. Individual contributions are the only way that you would ensure that the electors of Canada had an equal opportunity.

**Mr. Andre:** On the question of committees, any individual, any group of people or any organization can participate in this public exercise and advertise and spend money. What we have said is however you are going to do that, in the interests of openness and whatnot, register. It is a painless process. Then interested parties—the media and so on—can see who are the significant spenders, how much they have spent and who has contributed more than \$250. So this is intended to disclose.

**Senator Neiman:** After the fact, and that does not regulate during the process.

**Mr. Andre:** What is your recommendation, senator?

**Senator Neiman:** My recommendation is that it should be a stipulated contribution from individuals and not from corporations or other entities.

**Mr. Andre:** I thought you were saying there are too many committees or not enough committees or something.

**Senator Neiman:** No, it is just the way the contributions are made.

**Mr. Andre:** You are not concerned about the number of committees?

**Senator Neiman:** No, not if people wanted to joint a number of committees. But the recommendation that was made by several witnesses is that the individual contribution could not be more than \$1,000. Apparently 98 per cent of the people in Canada do not contribute \$1,000 during a campaign, so \$1,000 was thought to be a reasonable figure to use.

**Mr. Andre:** You are not concerned about the number of committees; you are not concerned about proliferation. What you are concerned about is the no limits on contributors?

**Senator Neiman:** Yes, because it is really a fairness question.

**Mr. Andre:** I understand your reasoning. You had talked about the proliferation of committees, but that is not your concern. Your concern is that the contributions should be limited?

[Traduction]

naire qui veut simplement faire connaître son opinion n'a aucune chance contre eux. C'est ce qu'ont dit les témoins les uns après les autres.

Mis à part les dispositions qui permettent cette prolifération, le projet de loi présente un problème aussi dans le cadre des limites des dépenses. Comme il peut y avoir un nombre infini de comités, il est impossible de contrôler les dépenses. La plupart des témoins ont recommandé que l'on impose une limite aux contributions individuelles. Ce serait le seul moyen d'assurer l'équité. C'est seulement en limitant les contributions individuelles qu'on peut assurer aux électeurs canadiens une chance égale.

**M. Andre:** En ce qui concerne les comités, tout particulier, groupe ou organisation peut participer, faire de la publicité et dépenser. La seule restriction, afin d'assurer la transparence, c'est qu'il faut être enregistré. Cela se fait sans difficulté. Les partis intéressés—médias et autres—sauront alors qui dépense le plus, combien ils ont dépensé et qui a donné plus de 250 \$. Il y aura donc divulgation.

**Le sénateur Neiman:** Mais après le fait, et sans aucune réglementation du processus.

**M. Andre:** Que recommandez-vous, sénateur?

**Le sénateur Neiman:** Je recommande que seuls les particuliers soient autorisés à contribuer, et non les sociétés ou autres groupes.

**M. Andre:** Je pensais que vous disiez qu'il y avait trop de comités, ou pas assez de comités, je ne sais pas.

**Le sénateur Neiman:** Non, je parlais des contributions.

**M. Andre:** Le nombre de comités ne vous préoccupe pas?

**Le sénateur Neiman:** Non, pas si les gens souhaitent participer à plusieurs comités. Mais ce que recommandaient plusieurs témoins, c'est qu'on limite à 1 000 \$ les contributions des particuliers. Apparemment, 98 p. 100 des Canadiens ne versent pas 1 000 \$ de contributions pendant une campagne, par conséquent 1 000 \$ semble raisonnable.

**M. Andre:** Vous n'êtes pas inquiète du nombre de comités, ni de leur prolifération? Ce qui vous inquiète c'est qu'il n'y a aucune limite des contributions?

**Le sénateur Neiman:** Oui, parce que c'est une question d'équité.

**M. Andre:** Je comprends votre raisonnement. Vous avez parlé de la prolifération des comités, mais cela ne vous préoccupe pas. Ce qui vous intéresse, c'est d'imposer un plafond aux contributions?



[Text]

**Senator Neiman:** That the contributions should be made equal. I don't care whether or not they join a committee. People in committees under this legislation are going to have an advantage in any case because they get the free broadcast time.

**Mr. Andre:** What do you mean that contributions should be equal? Do you mean that I as a contributor—

**Senator Neiman:** There should be a limit on contributions.

**Mr. Andre:** So that is the issue.

**Senator Neiman:** And it should be on an individual basis. That was really the recommendation that several witnesses made.

**Mr. Andre:** That was an item considered by the Lortie Commission which looked into electoral reform, whether in fact there should be limits on the amount you can contribute to a political party during election campaigns, and the same reasoning would apply.

They have recommended against contribution limits because of enforcement difficulties. If the Andre family wanted to give \$5,000 I could do it myself or I could spread it out between my wife, my three kids and myself at \$1,000 each. That is an obvious way of avoidance of limits, which is routine.

More significantly, there is the absence of any evidence that the number or size of contributions was a problem in the electoral system. There is simply no evidence to suggest that limits on contributions somehow improves the quality of the electoral process.

**Senator Neiman:** There have been feelings in the past that because of third party interests, they were able to do a lot of advertising and propagandizing.

**Mr. Andre:** Prior to the passing of the Elections Act in 1974 there were no limits in Canada. I can tell you about candidates who lost because they spent too much money. I cannot tell you about a candidate who was able to buy an election by spending money. There simply is no evidence—empirical or otherwise—to suggest in any way, shape or form that limits on contributions enhance the democratic aspects of elections.

The Lortie Commission looked into it and could not find any evidence. I am not aware of any evidence. It is very difficult to enforce. As a politician in a political party, with the limits that we had in 1974, the reason that I did not oppose them very much is that they are useful. They make it easier to operate because you know how much you are going to spend at the start of a campaign. You could work towards a budget. You do not have to worry about what your opponents are going to do and how you are going to match them, et cetera.

[Traduction]

**Le sénateur Neiman:** Une égalisation des contributions. Peu m'importe que les gens adhèrent ou non à un comité. Les membres des comités auront un avantage d'après ce projet de loi puisqu'ils auront accès à du temps d'émission gratuit.

**M. Andre:** Que voulez-vous dire par «égaliser les contributions»? Voulez-vous dire qu'en tant que contributeur. . .

**Le sénateur Neiman:** Il devrait y avoir un plafond.

**M. Andre:** C'est donc cela qui vous inquiète.

**Le sénateur Neiman:** Et ça devrait être un plafond individuel. C'est en fait ce qu'ont recommandé plusieurs témoins.

**M. Andre:** C'est une question sur laquelle s'est penchée la Commission Lortie sur la réforme électorale. La Commission s'est demandée s'il fallait limiter les contributions que l'on pouvait verser à un parti politique lors d'une campagne électorale, et le même raisonnement vaudrait ici.

La Commission s'est prononcée contre l'imposition de telles limites parce qu'elles seraient difficiles à faire respecter. Si la famille Andre souhaite faire don de 5 000 \$, je peux le faire en mon nom personnel ou je peux donner 1 000 \$ en mon nom, en celui de mon épouse et de chacun de mes trois enfants. C'est une solution évidente et qui est couramment pratiquée.

Mais surtout, on n'a aucune preuve que le nombre ou l'importance des contributions pose un problème dans le système électoral. Rien ne suggère en effet que la limitation des contributions améliorerait en quoi que ce soit le processus électoral.

**Le sénateur Neiman:** On a eu le sentiment par le passé qu'en faisant appel à des tiers il est possible de faire beaucoup de propagande et de publicité.

**M. Andre:** Avant l'adoption de la Loi électorale en 1974, il n'y avait aucune limite au Canada. Je peux vous nommer des candidats qui ont été battus parce qu'ils avaient trop dépensé. Je ne pourrais pas vous en nommer un seul qui ait pu s'acheter un siège en dépensant suffisamment. Il n'y a en effet aucune preuve—empirique ou autre—que la limitation des contributions améliore la qualité démocratique des élections.

La Commission Lortie s'est penchée sur la question et n'a trouvé aucune preuve en ce sens. Je n'en connais aucune moi-même. C'est en outre très difficile à faire respecter. En tant que membre d'un parti politique, si je ne me suis pas opposé aux limites mises en place en 1974, c'est que je les trouve utiles. Elles facilitent la gestion de la campagne puisqu'on sait d'emblée combien on pourra dépenser. On peut ainsi établir un budget. On n'a pas à s'inquiéter de ce que font nos opposants ou de savoir si on pourra avoir autant d'argent qu'eux.

*[Text]*

We politicians have agreed to this kind of limit but not because it produces fair results. There is no evidence at all to suggest that it produces fair results, but it makes it easier for us to operate. It is not unfair in any sense. So it is a comfortable thing to have, albeit we need to make some adjustments because of inflation on the existing limits. But that is why we have it.

Frankly, it is one of these assertions that are made. We will put limits; that is fair. It is a declarative statement that lots of people make. By repetition it has become an established fact. There is no evidence to support it. The Lortie Commission, which made it their business to seek out the evidence, could not find any.

**The Acting Chairman:** Senator Beaudoin.

**Senator Beaudoin:** My question is one of clarification, Mr. Minister. Obviously the case of Quebec was unique in the sense that the situation was polarized at that time in Quebec. That is still the case since there are only two parties at the provincial level. It was logical to come to the conclusion of "Yes" and "No" committees and two umbrella committees.

As far as I know it is unique. Obviously, the great majority of experts—if not all of them—who have testified have agreed it is a limit on the freedom of expression and cannot be solved under section 1 of the Charter.

There is another reason. The plebiscite or referendum in Quebec was prior to the Charter.

I would like to ask you about the common market plebiscite in England—my recollection is that it was a plebiscite—for or against the entry into the common market. Were there A and B committees or what was the situation?

**Mr. Andre:** There were no committees mandated by law, senator. What evolved—and, again, this is common on any plebiscite/referendum situation—was a main "Yes" committee and a main "No" committee. There were other committees but the two main committees became clear by evidence of the amount of money they had to spend, by the membership, the nature of the people and organizations that were in each group. It became clear that these were the main committees.

What gave them credence in terms of umbrella committees was that after the referendum was initiated and after these committees came into existence and were campaigning, the government made a decision to make a contribution to both sides. So the government of the day contributed a certain amount of money to each committee. There were other committees and groups that participated in the campaign but their role was less than that of the main committees.

I have not seen a complete description, but I understand that was basically the situation in Denmark with the plebiscite they just had.

*[Traduction]*

Les politiciens ont accepté ce genre de limites, mais pas parce qu'elles permettent d'obtenir des résultats plus équitables. Rien en effet ne permet d'arriver à cette conclusion, mais cela nous facilite la tâche. Il n'est aucunement question d'inégalité. C'est simplement une mesure utile même s'il faut prévoir quelques ajustements pour tenir compte de l'inflation. Mais c'est la raison pour laquelle nous avons des limites.

C'est une de ces choses que les gens disent. Imposons des limites, c'est plus juste. À force de l'entendre répéter, on en a fait une vérité. Or elles ne reposent sur aucune fait. La Commission Lortie qui a cherché des preuves à l'appui n'en a trouvé aucune.

**Le président suppléant:** Sénateur Beaudoin.

**Le sénateur Beaudoin:** Monsieur le ministre, j'aimerais un éclaircissement. Il est évident que le cas du Québec était unique en ce sens que l'opinion y était polarisée à l'époque. C'est encore le cas aujourd'hui, puisqu'il n'y a que deux partis au niveau de la province. Il était donc logique d'avoir deux comités cadres, celui du oui et celui du non.

À ma connaissance, c'est un cas unique. Les experts qui ont témoigné ont pour la plupart, sinon tous, reconnu que cela constitue une atteinte à la liberté d'expression qui ne saurait être acceptable aux termes de l'article 1 de la Charte.

Il y a une autre raison également, le référendum du Québec a eu lieu avant l'entrée en vigueur de la Charte.

J'aimerais des précisions sur le plébiscite—car si je ne m'abuse il s'agissait bien d'un plébiscite—en Angleterre à propos de l'adhésion au marché commun. Y avait-il un comité A et un comité B? Comment la situation se présentait-elle?

**M. Andre:** La loi n'imposait la création d'aucun comité, sénateur. Ce qui s'est passé—et c'est ce qui arrive généralement dans les plébiscites ou référendums—c'est qu'un comité principal du oui et un comité principal du non se sont constitués. Il y avait d'autres comités également, mais les deux principaux se sont nettement détachés en raison des fonds dont ils disposaient, du nombre de participants qu'ils ont attirés, de la nature de la participation et de l'organisation. Il est devenu clair qu'il y avait deux comités principaux.

Ce qui leur a donné un statut de comité cadre, c'est qu'après le lancement du référendum, après qu'ils s'étaient formés et avaient commencé leur campagne, le gouvernement a décidé de verser une contribution à chacun des deux camps. L'administration de l'époque a donc versé une certaine somme à chaque comité. Il y avait d'autres comités et groupes qui participaient à la campagne, mais leur rôle était mineur.

Je n'ai pas les détails, mais il me semble que la situation était essentiellement la même au Danemark pour le référendum qui a eu lieu récemment.



[Text]

**Senator Beaudoin:** There is also the matter of the way the courts have ruled on the question of freedom of association. They have clearly ruled in favour of the principle that the freedom to associate includes the freedom not to associate.

**Mr. Andre:** Yes.

**Senator Beaudoin:** Speaking for myself, I do not see any difficulty there. In Quebec it was a political decision according to the circumstances. In practice, nobody raised the legal aspect of it. In the United Kingdom it was different, as you say. The government paid something to both committees?

**Mr. Andre:** Yes, a modest amount. It was after they got started. It was kind of an ad hoc thing after.

**Senator Hastings:** Equal?

**Mr. Andre:** Yes, it was equal but the spending by the committees was not equal. The contribution by the government was equal, as I remember, and it was relatively modest. Because one side was spending so much more than the other side, in order that the results did not get tainted, they thought they would give them a little bit of money, but in fairness they had to give it to the other side also.

**The Acting Chairman:** Senator Fairbairn.

**Senator Fairbairn:** Thank you, Madam Chair. It may not surprise you, Mr. Andre, that I am interested and concerned about the question of regional majorities. I know that so far you have rejected that idea.

We all agree that enabling legislation must be passed so that your government or any government has the opportunity, if necessary, to hold a referendum on a national issue. If we are asking Canadians to vote on an important package, a tremendously difficult package, how does a government take the results of that vote and perhaps deal with it selectively without having an almost restraining provision in their legislation that would say if a region of Canada is unable to support this, we will not go ahead with this proposition in terms of amending the Constitution?

**Mr. Andre:** The main reason, of course, is that it is non-binding. It is, in the English Oxford dictionary sense, a plebiscite only. It is non-binding. Therefore, what is a win and what is a loss? A precise definition is unnecessary and does not make a whole lot of sense.

If the result of a ballot is electing an individual, then you have to have a precise definition of what is a win and what is not a win because that determines the individual who is the

[Traduction]

**Le sénateur Beaudoin:** Il y a aussi la question des décisions judiciaires concernant la liberté d'association. Les tribunaux ont clairement défendu le principe que la liberté d'association comprend également la liberté de ne pas s'associer.

**M. Andre:** Oui.

**Le sénateur Beaudoin:** Personnellement, je n'y vois aucune difficulté. Au Québec, la décision était d'ordre politique et répondait aux circonstances. En pratique, personne n'a mis en question l'aspect juridique. Au Royaume-Uni, comme vous l'avez dit, la situation était différente. Le gouvernement a-t-il versé une somme à chacun des deux comités?

**M. Andre:** Oui, une somme modeste. Et c'était après le lancement de la campagne. La décision a été prise après coup.

**Le sénateur Hastings:** Des sommes égales?

**M. Andre:** Oui, des sommes égales, mais les sommes dépensées par les comités n'étaient pas égales. La contribution du gouvernement était la même pour les deux, si je me souviens bien, et était plutôt modeste. Comme un camp dépensait beaucoup plus que l'autre, afin d'éviter que le résultat ne soit discrédité, le gouvernement a jugé bon de faire une petite contribution, mais il était obligé de verser la même somme à l'autre camp également.

**Le président suppléant:** Sénateur Fairbairn.

**Le sénateur Fairbairn:** Je vous remercie, Madame la présidente. M. Andre, vous ne serez sans doute pas surpris d'apprendre que ce qui m'intéresse: c'est la question des majorités régionales. Je sais que jusqu'ici vous avez rejeté cette idée.

Nous sommes tous d'accord qu'il faut adopter une loi habilitante pour que votre gouvernement, ou tout autre, puisse, si nécessaire, organiser un référendum sur des questions d'intérêt national. Si nous demandons aux Canadiens de s'exprimer sur des propositions importantes, sur une question extrêmement difficile, comment le gouvernement peut-il opérer une sélection dans le résultat du vote et ne pas inscrire dans la loi même une disposition selon laquelle le gouvernement s'engagerait à ne pas modifier la Constitution si la majorité dans une région s'y opposait?

**M. Andre:** Principalement, bien sûr, parce que le gouvernement n'est pas lié par le référendum. Il s'agit d'une consultation populaire dont le résultat n'est pas exécutoire. Par conséquent, peut-on parler de gagner ou de perdre? Il n'est pas nécessaire d'avoir une définition précise et elle n'aurait d'ailleurs pas grand sens.

Si le scrutin a pour but d'élire quelqu'un, il faut avoir une définition précise de ce qui constitue une victoire ou non, afin de savoir qui a été élu. La question ne se pose pas ici puisqu'il

*[Text]*

winner of the election. In this case this is non-binding. It is strictly an expression of opinion. Therefore, the question of what is a win and what is a loss becomes irrelevant.

Indeed, there are dangers. If you put into it that we would consider this the valid view of each province in which it receives a certain percentage, that carries with it almost a sense of menace. It could be counter productive. It certainly could be counter productive in Quebec in the sense of implying that somehow this federal referendum declares that it is the will of the people of Quebec. If 50 per cent plus 1 per cent of those who voted in favour of it, that becomes the will of the people. That carries with it a connotation that I am not sure would be helpful. It would be counter productive and certainly unnecessary in terms of whatever goal you might want to perceive.

Needless to say, the legislation also has the flexibility that it could be in one or a few provinces, in which case what do you put in in terms of what is a win and what is a loss? The effect of something like this will have some moral suasive power, but it will not be legally binding in any sense of the word. It is not useful to try to quantify moral suasive power. If you do that, you get in a real dilemma.

**Senator Fairbairn:** If, as you say, it is not legally binding, if we are going to have the enormous organization, detail, effort and expense of putting an important question to people in all parts of Canada—and I will ask you a question afterwards about the one or more provinces—I find it difficult to accept that winning or losing is not relevant. Certainly in the public mind it will be relevant.

When we look at some of these questions, we often tend to focus on Quebec. Let's shift the focus to our part of the country, where there is, and has been, for some years a very hot debate and discussion on the whole question of Senate reform. If we were in a situation where it was clear that that part of Canada did not find a proposition acceptable, I just ask rhetorically how in the world could one then go ahead with a package?

**Mr. Andre:** Suppose it was the simple question of Senate reform and suppose we have a national vote and we find that the proposed Senate model that is there is unacceptable to 60 per cent of Albertans, 50 per cent of Saskatchewan citizens who voted, and the same with Manitoba, then presumably those three provinces would say no, it is not good enough, it is not pure enough, we want Triple-E. We have written in the law that that is a failure and that is the end of the issue.

However, suppose we had not put that in the law, and B.C. is hugely supportive, Ontario is hugely supportive, Quebec is hugely supportive, the Maritimes hugely supportive, forget about Newfoundland, and the Premier of Saskatchewan says, "It is marginal in my province, but given that the rest of

*[Traduction]*

s'agit strictement de consultation. La question de savoir ce qui constitue ou non une victoire n'a donc aucun sens.

Elle présente même certains dangers. Si nous disions qu'à partir d'un certain pourcentage nous considérerons que cela représente le point de vue officiel de la province, cela constitue presque une menace, et pourrait être dangereux. Les répercussions certainement néfastes au Québec où l'on dirait en fait que le résultat du référendum fédéral représente la volonté du peuple québécois. Si 51 p. 100 des électeurs se prononcent en faveur, on considérera que le peuple s'est exprimé. Je ne suis pas sûr que cela puisse avoir un effet positif. Et ce n'est certainement pas nécessaire pour l'objectif que nous visons.

En outre, la loi permet de tenir un référendum dans une ou dans quelques provinces, et dans ce cas, qu'est-ce qui constitue une victoire? Le résultat de l'expression populaire pourra avoir un effet persuasif, mais ne sera pas exécutoire au sens juridique. Or il n'est pas utile d'essayer de quantifier l'effet persuasif. Cela nous placerait dans une situation extrêmement délicate.

**Le sénateur Fairbairn:** Si, comme vous le dites, cela n'entraîne aucune obligation juridique, compte tenu des énormes efforts d'organisation, des dépenses qu'entraînera la consultation du peuple dans toutes les régions du Canada—et j'aurais une question tout à l'heure à propos du fait d'une ou de plusieurs provinces—j'ai du mal à accepter que la notion de victoire ou d'échec n'ait aucune importance. Elle aura certainement de l'importance aux yeux du public.

Nous avons souvent tendance dans ce type de discussion à nous concentrer sur le Québec. Tournons-nous un peu vers une autre région où depuis quelques années maintenant le débat sur la réforme du Sénat fait rage. S'il ressortait clairement que cette région du Canada trouve une proposition inacceptable, comment pourrait-on faire adopter l'ensemble?

**M. Andre:** Supposons qu'il s'agit strictement de la réforme du Sénat, que l'on tienne un scrutin national, et que 60 p. 100 des électeurs de l'Alberta, 50 p. 100 de ceux de la Saskatchewan et 50 p. 100 de ceux du Manitoba trouvent la proposition inacceptable, estiment qu'ils ne peuvent se contenter de rien de moins que le triple E. Si la loi dit que cela représente un échec, c'est terminé.

Mais supposons que ce ne soit pas le cas et que la Colombie-Britannique soit massivement en faveur, tout comme l'Ontario, le Québec et les Maritimes aussi—ne parlons pas de Terre-Neuve. Le premier ministre de la Saskatchewan pourrait dire alors: Le vote était marginal dans ma province,



[Text]

Canadians in B.C., Ontario and Quebec are in favour, I am going to ask my legislature to vote for it." If we have given this thing a semi-legal status by defining it in a law, that just makes it tougher for him to do that. It will be tough anyway for him to do that if the results are there, but the results will be there; the results are numbers.

Whether or not we have defined that as a victory is not going to change how he defines it as a victory. So why put it into the act? It contributes nothing, but potentially makes interpreting the results more complicated in the future.

**Senator Fairbairn:** It might make it more complicated for a premier, but there is a distinction with a referendum in that you are not going to premiers, you are going to people.

This leads me to my other question. Can you explain to me how you can carry on, on this kind of a question, a referendum in some provinces and not others? Would you not have it in a province where the premier had indicated that he or she was supportive of the package, but have it elsewhere? How does that work?

**Mr. Andre:** I hope we do not have a referendum. The fact of the matter is a referendum would be a terrible thing. Let's talk about our province. If you ask people there if they want a Triple-E Senate, 80 per cent would say yes. If you asked them the second question, "On the scale of 1 to 10 how important is it?" the answer would be 3. The second question is never asked. People say all kinds of stupid things based on the first question and do not ask the second question. You cannot ask the second question.

**Senator Neiman:** Why not? You have provided for multiple questions.

**Mr. Andre:** You just can't, senator. The fact of the matter is a referendum is a dangerous thing to use.

However, if these talks collapse, the federal government is not going to walk away and say, "We'll see what happens in October in Quebec." For 12 years we have been promising Quebec renewed federalism. What is that? We agreed to it twice unanimously at Meech Lake, but that did not fly. Well, what is it? What exactly are Quebecers going to be asked to compare sovereignty to?

Maybe we have to go past the Clyde Wells and the Don Gettys and the Roy Romanows and whoever else and ask the people directly: Is this the kind of renewed federalism that you could support? If the people of Canada say yes, then the people of Quebec have something to make a decision about and we can keep this country together. That is why we need to have this. But that is not the preferred alternative.

[Traduction]

mais puisque les autres Canadiens, en Colombie-Britannique, en Ontario et au Québec sont pour, je vais demander à l'assemblée législative de ma province de se prononcer en faveur de la proposition.» Si nous avons prévu une définition dans la loi, il lui serait difficile de prendre cette décision. Ce sera difficile de toute manière, si les chiffres parlent, mais les chiffres parleront.

Que nous ayons ou non défini ce qui constitue une victoire ne changera rien à sa façon de la définir. Alors pourquoi l'inscrire dans la loi? Ça n'apporte rien et cela risque de rendre plus difficile l'interprétation des résultats à l'avenir.

**Le sénateur Fairbairn:** Cela pourrait rendre la chose plus difficile pour un premier ministre, mais un référendum ne s'adresse pas aux premiers ministres mais au peuple.

Cela m'amène à poser une autre question. Pouvez-vous m'expliquer comment il serait possible, avec ce genre de questions, de tenir un référendum dans certaines provinces et pas dans d'autres? Cela veut-il dire qu'il n'y aurait pas de référendum dans une province où le premier ministre s'est prononcé en faveur de la proposition? Comment cela fonctionnerait-il?

**M. Andre:** J'espère qu'il n'y aura pas de référendum du tout. Le fait est qu'un référendum serait une catastrophe. Parlons de notre province. Si vous demandez aux gens de l'Alberta s'ils veulent un Sénat EEE, 80 p. 100 d'entre eux vous diront oui. Si on leur demandait ensuite: «Sur une échelle de 1 à 10, quelle importance cela a-t-il?» La réponse serait 3. La deuxième question ne sera pas posée. Les gens disent toutes sortes de bêtises en fonction de la réponse à la première question et sans jamais poser la deuxième question. On ne peut pas poser la deuxième question.

**Le sénateur Neiman:** Pourquoi pas? Puisque vous avez prévu qu'il peut y avoir plusieurs questions.

**M. Andre:** Ce n'est tout simplement pas possible, sénateur. Le fait est qu'un référendum est une arme dangereuse.

Toutefois, si les négociations n'aboutissent pas, le gouvernement fédéral ne va pas se détourner en disant «Attendons de voir ce qui arrivera en octobre au Québec.» Cela fait 12 ans que nous promettons au Québec un fédéralisme renouvelé. Qu'entendons-nous par là? Nous sommes tombés d'accord deux fois, à l'unanimité, au lac Meech, mais c'est tombé à l'eau. Et bien, qu'entendons-nous par là? À quoi les Québécois pourront-ils comparer l'option souveraineté?

Peut-être qu'il faut aller au-delà des Clyde Wells, Don Gettys et Roy Romanows de ce monde et demandez directement au peuple: seriez-vous prêts à appuyer ce nouveau fédéralisme? Si les Canadiens répondent oui, les Québécois sauront quel est le choix qu'ils ont à faire, et nous pourrions sauver le pays. C'est pour ça que nous avons besoin de cette loi. Mais ce n'est pas ce que nous souhaitons.

*[Text]*

To answer the next question, there are some provinces that have requirements for referenda—B.C., Alberta, maybe Saskatchewan. It costs about \$150 million to hold a referendum. It is a very expensive thing to do. If B.C. and the federal government agreed to this package, it would make a lot of sense that B.C. have its referendum on the same day that we have a referendum in the other nine provinces. This act makes it possible.

**Senator Fairbairn:** On the same question?

**Mr. Andre:** On the same question. This act makes it possible. Hypothetically, if we agree to six and 50 and we need the seventh or one of the four outside is planning a mischievous question, then it might be useful for us to have the tool available to counter the mischievous question with one of our own.

The probability of that is very, very low. The press is smiling back there. With a question of our own, not a mischievous question of our own. Scratch that last line. The probability of that is very, very minor, but if you are drafting legislation you leave that option there.

**Senator Fairbairn:** When you say six and 50, just so I have it clearly in my mind, would you be saying that six provinces would be having their own referendum on a question?

**Mr. Andre:** No, I meant in terms of having a package of amendments to which six provinces are committed, it is a good package, we need the seventh to make it fly.

**Senator Fairbairn:** So you are not then thinking of the referendum there?

**Mr. Andre:** No, I was not thinking in that context. Maybe it is a tool that is useful in that regard. We are into hypotheticals, the probability of which I think is rather remote, in fact extremely remote. Nevertheless, when you are doing enabling legislation you should have the flexibility.

**Senator Fairbairn:** I would conclude with the observation that it is, as you point out, an extremely delicately balanced tool. I would suggest that to use it and then disregard the views of an important chunk of the country, wherever that chunk may be, will be a very dangerous and divisive act for any government to do.

**Mr. Andre:** You are absolutely right. It would be very dangerous and very divisive. Any government would take that into account. But you do not have to write that into law. That is just a fact.

**Senator Fairbairn:** It is interesting that you say that because if we want people to vote and have an incentive to vote because their views are going to be taken seriously in that vote, what you have just said is a very important statement. Before people are going to take the referendum seriously, they must in their own minds know that what they have been asked

*[Traduction]*

Pour répondre à la deuxième question, certaines provinces, comme la Colombie-Britannique, l'Alberta et peut-être la Saskatchewan sont tenues d'avoir un référendum. Or un référendum coûte environ 150 millions de dollars. C'est très cher. Si la Colombie-Britannique et le gouvernement fédéral s'entendent sur les propositions, il serait normal que le référendum en Colombie-Britannique ait lieu le même jour que dans les autres neuf provinces. Cette loi l'autoriserait.

**Le sénateur Fairbairn:** Sur la même question?

**M. Andre:** Sur la même question. Avec cette loi, ce serait possible. Si nous arrivons à nous entendre à six représentant 50 p. 100 de la population, et qu'il nous faut un septième, ou si l'un des quatre opposants entend poser une question malveillante, il pourrait être utile de contrer en en posant une autre.

Il est très peu probable que le cas se présente. Je vois les journalistes sourient. Je voulais dire en posant notre propre question, pas une question malveillante. Vous pouvez rayer cela. Cela est fort peu probable, mais il faut prévoir cette possibilité quand on rédige un projet de loi.

**Le sénateur Fairbairn:** Quand vous dites six et 50, voulez-vous dire que six provinces organiseraient leur propre référendum?

**M. Andre:** Non, je voulais dire que six provinces accepteraient les amendements proposés et il nous en faudrait une septième pour qu'ils soient adoptés.

**Le sénateur Fairbairn:** Alors il n'y aurait pas de référendum?

**M. Andre:** Non, ce n'est pas à cela que je faisais allusion. C'est un outil qui peut s'avérer utile de ce point de vue. Tout cela est hypothétique, et fort peu probable, de fait. Mais une loi habilitante doit donner cette souplesse.

**Le sénateur Fairbairn:** Je dois dire pour conclure que, comme vous l'avez fait remarquer, c'est un outil à l'équilibre extrêmement délicat. S'en servir pour ensuite ne tenir aucun compte de l'opinion exprimée par une partie importante de la population, où qu'elle se trouve, me paraît extrêmement dangereux et ne peut qu'entraîner la division.

**M. Andre:** Vous avez tout à faire raison. Ce serait dangereux et cela encouragerait la discorde. Aucun gouvernement ne saurait l'oublier. Mais ce n'est pas nécessaire d'en faire une disposition législative. C'est un fait.

**Le sénateur Fairbairn:** Ce que vous venez de dire est intéressant. Si vous voulez encourager les gens à voter, si vous voulez qu'ils votent parce que leur opinion compte, ce que vous venez de dire est extrêmement important. Si l'on veut que les gens prennent le référendum au sérieux, il faut d'abord les convaincre que l'on entend prendre leur opinion au sérieux



[Text]

to do will be reflective, will be important and will be certainly very much involved, if not binding, in the decision that any national government would make.

**Mr. Andre:** Absolutely. You can only amend the Constitution by the rules that are there.

**Senator Fairbairn:** I know that.

**Mr. Andre:** However, should any government decide to hold a referendum, they would clearly have to indicate the purpose, intent and how the results would be viewed to make it valid. Any gaps, regionally, provincially and so on, would profoundly affect the ability or the utility of the results.

**Senator Fairbairn:** To gain the acceptance where they have to gain the acceptance, which is in the country.

**Mr. Andre:** That is very true, but writing it down is a little difficult. It is not legally binding and could only complicate what would already be an enormously complicated situation.

**Senator Fairbairn:** Because it is so enormously complicated, perhaps that extra complication might be useful. Don't close your mind entirely.

**Senator Barootes:** We have delved into another hypothetical area not involved in this bill, and that is what will the question be or what parts will it be? Will it be a package or will we vote each individual section? That is where we get into a very interesting discussion, but it does not tell us anything because we don't know what the question is.

I have two areas I want to ask you about, Mr. Minister, and thank you for coming to this committee. Section 16 has to do with contributions. I see that you are permitting registered committees to borrow money.

**Mr. Andre:** Yes.

**Senator Barootes:** I am now going to ask the question about the non-hypothetical situation. Once a referendum is over, it is over. It is not like an election where the parties still exist and they have a deficit, but they are going to keep plugging on and they will have a dinner and so on in order to raise money. What do you do if you have a deficit here? The referendum is dead; the question has been decided yes or no. There are many groups that owe money. I don't know if they owe it to a bank, but tell me what they do now?

You have said that they do not make a return through their official agent unless they have paid back all their borrowed money. It is pretty hard to raise money on an issue once it is decided and done with. It is dead. That is a bit of a problem.

[Traduction]

et que si le référendum n'entraîne aucune obligation légale, il sera néanmoins très sérieusement tenu compte du résultat dans toute décision que pourra prendre le gouvernement national.

**M. Andre:** Absolument. On ne peut modifier la Constitution qu'en respectant les règles.

**Le sénateur Fairbairn:** Je ne l'ignore pas.

**M. Andre:** Toutefois, si un gouvernement décide de tenir un référendum, il faudra qu'il en précise le but, l'intention, et ce qu'il entend faire des résultats. Tout écart d'opinion, régional ou provincial, diminuera l'efficacité ou l'utilité des résultats.

**Le sénateur Fairbairn:** Pour être accepté là où ils doivent être acceptés, c'est-à-dire dans le pays.

**M. Andre:** C'est vrai, mais il est difficile d'en faire une disposition législative. Les résultats du référendum n'entraînent aucune obligation légale, et l'on ne ferait ainsi qu'ajouter à la complexité d'une situation déjà extrêmement compliquée.

**Le sénateur Fairbairn:** C'est parce qu'elle est si compliquée que cette complication supplémentaire pourrait être utile. Ne rejetez pas absolument l'idée.

**Le sénateur Barootes:** Nous avons abordé une autre question hypothétique, qui ne figure pas dans le projet de loi, celle de la question et de ses parties. Le peuple sera-t-il appelé à se prononcer sur un ensemble de propositions, ou sur chaque proposition individuelle? C'est là que la discussion devient intéressante, mais nous ne savons rien puisque nous ne savons pas quelle est la question.

Monsieur le ministre, je vous remercie d'être venu à ce comité, et je voudrais vous poser des questions sur deux aspects du projet de loi. L'article 16 traite des contributions. Je vois que vous permettez aux comités enregistrés de faire des emprunts.

**M. Andre:** Oui.

**Le sénateur Barootes:** Ma question n'a rien d'hypothétique. Une fois le référendum fini, tout est fini. Ce n'est pas comme lors d'élections où les partis demeurent et doivent faire face à leur déficit. Ils continuent d'organiser des dîners bénéfiques, et autres manifestations, pour lever des fonds. Que fait-on dans ce cas-ci s'il y a un déficit? Le référendum est fini, la question a été tranchée. De nombreux groupes se sont endettés. Je ne sais pas s'ils se seront endettés auprès d'une banque, mais, dites-moi, que feront-ils?

Vous avez précisé qu'ils ne pourront déposer de rapport financier par l'entremise de leur agent principal tant qu'ils n'auront pas remboursé toutes les sommes empruntées. Il est difficile d'obtenir des fonds pour une question qui a été réglée. Cela peut poser un problème.

[Text]

**Mr. Andre:** Senator, I have always been a borrower, never a lender.

**Senator Barootes:** "Neither a borrower nor a lender be; For loan oft loses both itself and friend." You know the story.

**Mr. Andre:** If I were a lender I would not lend to one of these committees unless—. It is up to the various committees. Undoubtedly you have done this in the past in various campaigns, certainly I have done it, where I have trooped down with my friends to the local bank and made certain commitments and signed notes and so on in the expectation that as the campaign got going we would be able to raise enough money to pay the bank and get back those notes. A couple of times it was rather nerve-wracking. I was working up lines to explain to my wife what I had done with our discretionary money. But that is probably the way it will operate again.

**Senator Barootes:** Except your political party has a perpetual life or let's say an ongoing life, but these committees have no ongoing life, do they?

**Mr. Andre:** What about leadership campaigns where you make contributions to committees supporting one candidate or another in a party leadership campaign?

**Senator Barootes:** But that leadership guy that loses or does not lose has not died; he is still around and still has friends. But this committee is gone. I would not give money to these people or sign a note for them either. I don't know what kind of committees they are. Then when the election is over they would come around and say, "We're in the hole. Can you give us a little more money to help defray the expenses?" I would say, "What for?" You can't feed a dead cat." Can I put it to you that way?

**Mr. Andre:** The purpose here is really one of disclosure, in a sense. If we are going to have disclosure of contributions, you could clearly say, "I don't want to be disclosed as a contributor, but I'll lend you \$1,000 or \$2,000 and don't bother paying me." The law provides that you have to register me as a contributor if you have not paid me off. That is really what is here. Anybody who lends more than they expect to contribute is taking a big risk and they had better have security.

**Senator Barootes:** Thank you. You have skated around the question very well and I congratulate you.

I have another question, if I may, Madam Chairman, and this is a serious question. My previous question was not trivial; it is important but it is technical. This one is a little more serious.

You have said that there will be some flexibility in this act and there will be regulations to be published. The regulations could be quite important from the questions I heard from my friends across the way.

[Traduction]

**M. Andre:** Sénateur, j'ai toujours été emprunteur, jamais créancier.

**Le sénateur Barootes:** «Ne soit ni débiteur ni créancier. Les prêts font souvent perdre argent et amis.» Vous connaissez l'histoire.

**M. Andre:** Je ne prêterais pas d'argent à ces comités à moins. . . Chaque comité se débrouillera. Je suis sûr que vous l'avez fait vous-mêmes pour diverses campagnes, comme je l'ai fait aussi. Je suis allé à la banque avec des amis et nous avons pris toutes sortes d'engagements, signé des billets, dans l'espoir que nous réussirions à lever suffisamment de fonds à mesure que la campagne progresserait pour rembourser la banque et racheter nos billets. Il y a eu des moments d'angoisse. Je me préparais déjà à expliquer à mon épouse ce que j'avais fait de notre budget discrétionnaire. Et c'est probablement ainsi que cela fonctionnera encore une fois.

**Le sénateur Barootes:** Mais votre parti politique est perpétuel, ou disons qu'il a au moins une certaine permanence, ce qui n'est pas le cas de ces comités, n'est-ce pas?

**M. Andre:** Et lors des campagnes pour le leadership, quand vous faites des contributions à des comités qui appuient un candidat ou l'autre?

**Le sénateur Barootes:** Mais le candidat qui perd ou qui gagne ne meurt pas pour autant; il demeure et il garde des amis. Ces comités disparaissent. Je ne leur prêterais certainement pas d'argent, et je ne garantirais pas leurs emprunts. Je ne sais pas ce que seront ces comités. Une fois la campagne terminée, ils viendront nous dire «Nous sommes endettés. Pouvez-vous nous aider?» Je leur répondrai «Pourquoi? À quoi bon nourrir un chat mort.» Comprenez-vous ce que je veux dire?

**M. Andre:** C'est surtout une question de divulgation. Si les contributions doivent être divulguées, vous pourriez dire clairement «Je ne veux pas qu'on sache que je vous ai donné de l'argent, mais je suis prêt à vous prêter 1 000 \$ ou 2 000 \$, et je n'insisterai pas pour être remboursé.» La loi prévoit que si vous ne me remboursez pas, je dois figurer parmi les contributeurs. C'est ce qui est prévu. Toute personne qui prête plus qu'elle n'entend contribuer court un gros risque et aurait intérêt à prendre des garanties.

**Le sénateur Barootes:** Je vous remercie. Vous avez très bien su contourner la question et je vous en félicite.

Madame la présidente, avec votre permission j'aimerais poser une autre question, très sérieuse celle-ci. Ce n'est pas que l'autre fut triviale, elle était aussi importante, mais d'ordre technique. Celle-ci est plus sérieuse.

Vous avez dit que la loi prévoit une certaine souplesse et que des règlements seraient publiés. D'après les questions qu'ont posées mes collègues d'en face, j'ai le sentiment que ces règlements pourraient être très importants.



[Text]

Is there going to be any opportunity for this committee and the committee of the House of Commons to review those regulations before they are promulgated and passed?

**Mr. Andre:** Subsection 7(7) says:

A regulation deposited with the Clerk of the Senate stands referred to such committee of the Senate, if any, as is designated or established, prior to the deposit, to review the regulations, and a regulation deposited with the Clerk of the House. . . .

**Senator Barootes:** And amendments may be recommended?

**Mr. Andre:** Yes.

**Senator Barootes:** That is of some importance to those who have some misgivings about the bill itself.

**Mr. Andre:** I do not expect they will be a whole lot different from the regulations on election campaigns. As you know, a number of years ago I served on an all-party committee that works with the Chief Electoral Officer on all of these things. I have gone through many elections serving on that committee. So we are not ploughing new field here, but because it is a referendum and not an election there have to be modifications to reflect that fact, but the substance will not be that different.

**Senator Barootes:** Thank you, Mr. Minister.

**The Acting Chairman:** Senator Neiman wishes to ask you another question, Mr. Minister.

**Senator Neiman:** Thank you, Madam Chairman. Mr. Minister, I hope you are right and that we do not ever have to have one of these referendums. I find it hard to think about the kind of question you would pose. If it was a single question, I cannot imagine what kind of question it would be. If you take the example of Meech Lake, for instance, which ended up to be "yes" or "no" in the end, personally I could have lived happily with 85 per cent of Meech Lake but I objected strongly to a couple of things. Most particularly, I did not feel that I could live with the unanimity clause.

To fashion a question of such complexity that you can roll it all into one and expect a yes or no answer is going to take the wisdom of Solomon. I don't know that anybody on this Hill has that kind of wisdom.

On the other hand, if there is a plebiscite, which is a fact-finding mission and is not binding, then there is a lot to be said for having a series of questions. There have been many questionnaires I have filled out where I did not want to answer yes or no; I had another qualification I wanted to put in. But if it is a non-binding kind of referendum, then would it not be

[Traduction]

Ce comité et celui de la Chambre des communes auront-ils la possibilité d'examiner les règlements avant qu'ils ne soient promulgués?

**M. Andre:** Le paragraphe 7(7) stipule:

Les règlements déposés auprès du greffier du Sénat sont renvoyés au comité du Sénat qui, s'il y a lieu, a été désigné ou constitué avant le dépôt pour les étudier, et les règlements déposés auprès du greffier de la Chambre des communes . . . .

**Le sénateur Barootes:** Et on pourra recommander des amendements?

**M. Andre:** Oui.

**Le sénateur Barootes:** C'est important pour ceux qui ont des réserves à propos de ce projet de loi.

**M. Andre:** Je ne pense pas que les règlements seront très différents de ceux des campagnes électorales. Comme vous le savez, il y a quelques années, j'étais membre d'un comité où étaient représentés tous les partis politiques et qui a collaboré avec le directeur général des élections sur ces questions. J'ai participé à beaucoup d'élections en tant que membre de ce comité. Nous ne sommes donc pas en terre inconnue, mais comme il s'agit d'un référendum et non pas d'une élection, il faudra prévoir quelques modifications pour en tenir compte. Le fond ne sera cependant pas très différent.

**Le sénateur Barootes:** Je vous remercie, monsieur le ministre.

**Le président suppléant:** Le sénateur Neiman aurait encore une question à vous poser, monsieur le ministre.

**Le sénateur Neiman:** Je vous remercie, madame la présidente. Monsieur le ministre, j'espère que vous avez raison et que nous n'aurons jamais à tenir ce référendum. J'ai du mal à imaginer quelle question on pourrait poser. S'il s'agit d'une question unique, je ne peux pas imaginer ce qu'elle serait. Prenez l'Accord du lac Meech, par exemple, auquel il a fallu répondre par oui ou non. Personnellement, j'étais prête à accepter 85 p. 100 des propositions du lac Meech, mais il y en avait une ou deux qui étaient à mes yeux inacceptables, en particulier, la clause d'unanimité.

Mettre une chose aussi complexe dans une seule question à laquelle il faut répondre par oui ou non, sera une tâche à la Salomon. Je ne sais pas si nous avons sur cette Colline une personne d'une si grande sagesse.

Par ailleurs, s'il y a consultation populaire, sans entraîner d'obligations légales, il serait peut-être bon d'avoir plusieurs questions. Combien de fois ai-je répondu à des questionnaires où je ne voulais répondre ni par oui ni par non; je voulais nuancer. Mais s'il s'agit d'une consultation sans obligations légales, ne serait-il pas préférable de poser plusieurs ques-

*[Text]*

better to have a series of questions with options in it so people could consider them and you would get a much better idea of their thinking?

You gave an example yourself about the Triple-E Senate and then said that they did not ask the second question. That is where any kind of a plebiscite could be very defective if you did not ask that second question that tells you what people are thinking.

**Mr. Andre:** That is right, senator. One of the difficulties of dealing with this question by way of a plebiscite is that at the end of the day, whatever package of constitutional proposals become the way we want to proceed, there are going to be compromises. It is all a compromise. Nobody will get 100 per cent what they want. That is the nature of the country, that it is not perfection.

Human nature is such that you accept compromises. Sometimes it is easier to accept a compromise if somebody does not force you to admit you have compromised. If you ask me my opinion on a whole lot of things that go before Parliament, that the government recommends, and I am provided the opportunity to express my opinion as Harvie Andre, individual, as opposed to Harvie Andre, member of Cabinet, then I will have a different view. I will express my own opinion. That is not a healthy thing.

Part of my responsibility of being a member of the federal Parliament is that I vote for things that are not of any interest to my Calgary constituents, none whatsoever. It costs them money. But they are important to people in Nova Scotia or they are important to people in Quebec or they are important to people in Saskatchewan. It is part of the compromise that makes things work in this country.

My concern about this whole constitutional debate, going way back, has been the groups and the individuals who have said, "I don't give a damn about everything else. We want what we want, and we have to have it in this form." I worry that if you put out a constitutional question to the people, are those folks going to go out there on exactly the same wicket and say no?

I had a terrible argument with a lawyer in Calgary who is totally opposed to everything we are doing because of the three judges from Quebec. He would fight the constitutional proposal to the bitter end. The guy is supposed to be intelligent. He went through law school.

**Senator Beaudoin:** That is debatable.

**Mr. Andre:** But that is the nature of it. I am happy to say that I think some of that is dissipating. Some of these special interest groups who are demanding perfection as they see it are getting slapped down a little by a public that are getting fed up. I hope that is not just wishful thinking on my part, but

*[Traduction]*

tions, de présenter des choix, pour qu'on puisse se faire une meilleure idée de ce que pensent les gens?

Vous avez vous-même donné l'exemple du Sénat EEE, en disant qu'on ne pouvait pas poser la deuxième question. Si vous ne posez pas cette deuxième question qui vous permet de savoir ce que pensent vraiment les gens, cette consultation populaire n'a plus grand sens.

**M. Andre:** C'est juste, sénateur. L'une des difficultés qu'il y a à poser la question dans le cadre d'un plébiscite, c'est que quelles que soient les propositions constitutionnelles auxquelles nous arriverons, elles représenteront une suite de compromis. C'est tout un compromis. Personne n'obtiendra tout ce qu'il voulait. C'est comme cela. On ne peut pas espérer la perfection.

C'est dans la nature humaine d'accepter les compromis. Quelquefois, il est plus facile d'accepter un compromis si personne ne vous force à admettre que c'est bien ce que vous avez fait. Si vous me demandez mon avis sur toutes sortes de propositions que le gouvernement présente au Parlement et que vous me permettez de répondre à titre privé, et non pas en ma qualité de ministre, vous entendrez une réponse différente. J'exprimerai alors mon opinion personnelle. C'est pas bon.

En tant que membre de la majorité fédérale j'ai la responsabilité de voter en faveur de choses qui ne sont pas du tout dans l'intérêt de mes électeurs de Calgary. En fait, ce sont des choses qui leur coûtent de l'argent, mais qui sont importantes pour les habitants de la Nouvelle-Écosse, ou du Québec, ou de la Saskatchewan. Cela fait partie des compromis nécessaires pour que le pays fonctionne.

Ce qui m'inquiète dans ce débat constitutionnel, depuis le début, c'est qu'il y a des groupes et des gens qui disent «Je me fiche des autres. J'exige certaines choses, et voilà tout.» Si l'on pose une question constitutionnelle au peuple, ces gens-là la présenteront-ils de la même manière et diront-ils non?

J'ai eu une discussion terrible avec un avocat de Calgary qui est totalement contre tout ce que nous faisons à cause des trois juges qui viennent du Québec. Il est prêt à s'opposer aux propositions constitutionnelles jusqu'au bout. C'est censé être un homme intelligent. Il a fait des études de droit.

**Le sénateur Beaudoin:** Ça n'est pas forcément une référence.

**M. Andre:** Mais c'est ainsi. Je suis heureux de pouvoir dire que ce genre d'attitude commence à se dissiper. Certains groupes d'intérêt qui exigent la perfection, telle qu'ils la conçoivent, se font un peu rabrouer par le public qui commence à en avoir assez. J'espère que je ne prends pas mes désirs pour



[Text]

I sense a little bit they are now saying, "Enough already! Compromise." You don't get perfection. Nobody gets perfection. If you insist on perfection as viewed through your eyes, then we do not have a future. The only way you can get that perfection is by including yourself in a group that gets increasingly smaller and smaller and at the end is a group of one. That is one of the dangers.

If we have to go this route in order to have something on the table that we can define as renewed federalism for the purposes of allowing the decision in Quebec to be favourable and favourable from our context, then the question will probably be: Here is the package of reforms. Do you find these generally acceptable, yes or no? It would be something of that order in all likelihood.

Again, I am in the hypothetical here and I probably should not be doing this.

**Senator Comeau:** I would like to pursue this a little more, Mr. Minister. I know you are in a hypothetical and you do not want to go too far into that area, but I would like to follow up on Senator Neiman's question. The yes or a no to a whole series of questions in a great big package is going to be extremely difficult for people to hold their nose and say, "I'll vote for this but there are a number of things in it that I don't like."

What if we were to follow what was suggested by Senator Neiman, a yes or a no to various packages? I know you are going to respond that you can't go into a cafeteria and start picking things, but perhaps you can. The whole idea of a plebiscite is to get people's opinions on various aspects of questions.

**Mr. Andre:** Senator Comeau, if you ask the people of Alberta, "Are you in favour of Quebec having three judges on the Supreme Court of Canada?" they will say no because it is not in their interest to say yes. Then what do you do as a government faced with this clear no because you forced it out of them? But does it matter that much and are they willing to go along with that as part of the historic arrangement in Canada and the fact that Quebec has the civil code in exchange for distribution of powers, a reformed Senate and so on? Yes, they are.

Ask the people of Quebec, "Are you in favour of this renewed Senate?" they are going to say no. But if you ask is it something that is reasonable in terms of the concerns and aspirations of western Canada; in exchange you have protection in terms of the three civil code judges and the distinct society, they are going to say yes. The moment you start cherry picking and separating like that, you are going to get no, no, no. It is a compromise. That is the beauty of the parlia-

[Traduction]

des réalités, mais j'ai l'impression que les gens commencent à dire «Cela suffit! Acceptez des compromis.» On ne peut pas obtenir la perfection. Personne ne peut y atteindre. Si nous persistons à vouloir une chose parfaite à nos yeux, nous n'aurons pas d'avenir. Le seul moyen d'atteindre cette perfection c'est de faire partie d'un groupe de plus en plus réduit, qui finit pas n'être plus constitué que d'un seul élément. C'est là le danger.

Si nous devons passer par là pour avoir des propositions qui définissent un fédéralisme renouvelé afin de permettre au Québec de prendre une décision favorable—favorable de notre point de vue —la question sera sans doute: Voici un ensemble de réformes. Vous paraissent-elles acceptables dans l'ensemble, oui ou non? Ce sera probablement quelque chose de ce genre.

Là encore, je ne peux que présumer, et je devrais sans doute m'abstenir.

**Le sénateur Comeau:** J'aimerais que nous allions un peu plus loin là dessus, monsieur le ministre. Je sais que tout cela est hypothétique et que vous ne voulez pas vous aventurer trop loin sur ce terrain, mais j'aimerais poursuivre dans la veine du sénateur Neiman. Si les gens doivent répondre par oui ou par non à une question qui englobe toute une série de propositions, il leur sera extrêmement difficile de se boucher le nez et de dire «Je vais voter pour, même si bien des choses là-dedans ne me plaisent pas.»

Pourquoi ne pas adopter la suggestion du sénateur Neiman, c'est-à-dire d'une question pour chaque élément des propositions? Vous me direz sans doute qu'on ne peut pas se servir style cafétéria, mais pourquoi pas? Le principe même du plébiscite c'est d'obtenir l'opinion des gens sur divers aspects d'une question.

**M. Andre:** Sénateur Comeau, si vous demandez aux gens de l'Alberta «Êtes-vous d'accord pour le Québec ait trois juges à la Cour suprême du Canada?» Ils vous répondront non, parce que ça n'est pas dans leur intérêt de dire oui. Que peut faire alors le gouvernement devant un non aussi retentissant et qu'il a activement recherché? Mais la question est-elle si importante, et les Albertains sont-ils prêts à accepter cet accord, qui existe de longue date, ainsi que le fait que le Québec a un code civil, en échange d'une nouvelle distribution des pouvoirs, d'une réforme du Sénat, et ainsi de suite? La réponse est oui.

Si vous demandez aux Québécois «Êtes-vous en faveur d'un Sénat réformé?», ils vous diront non. Mais si vous leur demandez si cela est raisonnable du point de vue des préoccupations et des aspirations de l'Ouest canadien, et si en échange vous leur offrez la protection de leur code civil en leur donnant trois juges à la Cour suprême et une société distincte, ils vous diront oui. À partir du moment où l'on sélectionne et distingue, on obtient une série de réponses négatives. Or il faut

[Text]

mentary system. We get a chance to make these compromises, and make the decisions and they are binding.

All democratic systems are in great disrepute and "None of the above" seems to be leading every poll everywhere. People want direct votes. Mr. Perot was saying that he is going to have a machine in everyone's living room so they can vote on every issue. There would be chaos if he did that, but nevertheless that is the situation. It may be required, and we want enabling legislation to make it possible for us to do this. I, for one, would argue against an item-by-item vote.

**The Acting Chairman:** We have kept the minister now for an hour and a half. He has been very patient. This is one of the most important bills we will have before us this year.

Senator Doyle.

**Senator Doyle:** I will try to be brief, Madam Chairman. The indication I got was that the federal government will not be spending any money in this particular referendum. From the past, I would assume that it will be spending some money and it will be spending some money on advertising, such as telling us where the polling booths are and when they are open, that sort of thing.

You went further and you mentioned a situation in Britain where they had given money to both sides because one side was not getting any money. I hope you were not suggesting that that might be a pattern we would follow here if one side looked like it was down in the—

**Mr. Andre:** Absolutely not, senator.

**Senator Doyle:** Even though it will be generally known by the nature of the question what answer we want, and as individuals and as groups we will not be in any way restrained from making that known.

That brings me to the business of the second question. You said the second question never gets asked. Might that not mean the mischievous question that you were speaking of? In Alberta they may have this question on a referendum, "Do you want a Triple-E Senate?" Then you might say, "Do you want it to make up the country?"

**Mr. Andre:** Exactly.

**Senator Doyle:** That might be what you had in mind?

**Mr. Andre:** That is potentially it, senator.

**Senator Doyle:** I am giving you an opportunity to explain "mischievous".

**Mr. Andre:** Just as people use polls mischievously, people can use referenda mischievously. It would be nice to have the tool to be able to counter that. The Triple-E Senate idea in

[Traduction]

arriver à un compromis. C'est cela l'avantage du système parlementaire. Il permet de faire des compromis, et d'arriver à des décisions exécutoires.

L'image de tous les régimes démocratiques semble être ternie, et la réponse aux élections tenues partout semble être «Aucun des choix proposés». Les gens veulent le vote direct. M. Perot disait qu'il ferait installer dans tous les salons une machine qui permettrait de voter sur toutes les questions. Ce serait le chaos total, mais voilà où nous en sommes. Il faudra peut-être en arriver là, et il nous faut avoir une loi habilitante. Personnellement, je serais contre des questions spécifiques.

**Le président suppléant:** Nous avons retenu le ministre pendant une heure et demie. Il s'est montré très patient. Ce projet de loi est sans doute un des plus importants que nous ayons eu à examiner cette année.

Sénateur Doyle.

**Le sénateur Doyle:** Je tâcherai d'être bref, madame la présidente. Je crois comprendre que le gouvernement fédéral n'entend pas dépenser d'argent pour ce référendum. Mon expérience me porte à penser qu'il dépensera quelque chose en publicité pour nous dire notamment où allez voter, à quelle heure, par exemple.

Vous êtes allé plus loin et vous avez mentionné l'exemple de la Grande-Bretagne où le gouvernement avait dû faire une contribution aux deux camps parce que l'un d'entre eux n'avait pas suffisamment de fonds. J'espère que vous ne voulez pas dire que nous pourrions faire de même ici si on avait l'impression qu'un des camps était en difficulté. . .

**M. Andre:** Certainement pas, sénateur.

**Le sénateur Doyle:** Même si la question indiquera clairement quelle réponse nous attendons, et si individuellement et collectivement, nous serons libres d'exprimer notre opinion là dessus.

Cela m'amène à la deuxième question. Vous avez dit que la deuxième question n'est jamais posée. Ne s'agirait-il pas là de la question malveillante dont vous avez parlé? En Alberta, on pourrait poser la question suivante: «Voulez-vous un Sénat EEE?» Vous pourriez alors demander «Voulez-vous briser l'unité nationale?»

**M. Andre:** Précisément.

**Le sénateur Doyle:** Est-ce ce à quoi vous songiez?

**M. Andre:** C'est une possibilité, sénateur.

**Le sénateur Doyle:** Je veux vous donner la possibilité d'expliquer ce que vous entendez pas «malveillant».

**M. Andre:** Tout comme on peut utiliser les sondages de façon malveillante, on peut le faire pour les référendums. Il serait bon d'avoir les moyens de contrer ce genre de question.



*[Text]*

Alberta is very popular, but it is not very important. That is the difference that needs to be highlighted.

I don't know if Alberta is going to have a referendum or what it might contain. I don't know whether Newfoundland will have one and what it might lead to. But based on some of the utterances of the leaders of both of those provinces at the moment, I am nervous about it. It would be useful for the federal government to have the capability of reacting in a useful fashion should something occur.

**Senator Doyle:** I am getting close to the edges of the hypothetical here. You were describing the problems that you might have if you were to give yourself over to your regional instinct, that eventually your group would shrink. Was that not a scenario that was being proposed for the Senate, that we become regional, less dependent on party, less dependent on groups, more linked to the needs of our regions?

**Mr. Andre:** Yes, it is, senator. There is always a balance there. That having been said, the fact of the matter is that at various stages through a decision-making process I am very much of an advocate at pounding the table on behalf of my roots. At some point in time a decision is reached by consensus and I adopt it and accept it. Please do not ask me, then, to look at that in isolation again. Don't ask me by way of secret ballot on each of these things where I have had the opportunity to put my two cents in, to make my arguments on behalf of what I represent, the constituency, the provincial area, but the decision has been made. Most of the time they are compromises. Once a compromise has been reached, I go out and defend it. But to come back again and say to me—and I use "me" when I am talking about a group—"By way of secret ballot, what do you really think?" you are going to get an answer that is not useful.

On the general question, the debates on this go on ad nauseam. Every federal democracy that I know about has some means for reflecting the views of the constituent political entities—states, provinces, cantons, lenders, what have you—as territorial entities in the decisions of the centre: elected senate, federal councils, *bunderstrats*, you name it.

Canada is unique in federal countries in that we do not have one that has the legitimacy of election or some sort of direct way in that regard. What we have evolved to fill that political vacuum is interminable federal-provincial meetings, interminable, costly, God-awful things. I say God-awful for this one reason: They do not have the ability to reach a decision that is binding. You have to have some ability, if you are going to legitimately represent the provincial or regional interest or what have you, in a decision-making of the Senate. It has to be through some vehicle that can make decisions.

**Senator Doyle:** You are suggesting, perhaps, in this hypothetical situation that a Senate made up of individuals who

*[Traduction]*

La notion du Sénat élu, égal et efficace est extrêmement populaire en Alberta, mais elle n'est pas de la plus haute importance. C'est cela qu'il faut souligner.

Je ne sais pas si l'Alberta va tenir un référendum, ni quelle pourrait en être la question. Je ne sais pas si Terre-Neuve tiendra un référendum et à quoi il pourrait aboutir. Mais si l'on se fie à certaines déclarations faites par les leaders actuels de ces deux provinces, il y a de quoi être inquiet. Il serait utile que le gouvernement fédéral puisse réagir, le cas échéant.

**Le sénateur Doyle:** Je m'approche du domaine hypothétique. Vous décriviez les problèmes que l'on pourrait rencontrer si on se laissait aller à l'instinct régional, et vous disiez que le groupe se rétrécirait. N'est-ce pas le scénario que l'on propose pour le Sénat, en suggérant des blocs régionaux, plus indépendants des partis, et plus étroitement liés aux régions?

**M. Andre:** C'est ça, sénateur. Il y a toujours un équilibre à faire. Cela dit, il est vrai qu'à diverses étapes du processus décisionnel, je suis tout à fait prêt à frapper un grand coup sur la table pour défendre les intérêts de ma région. Mais lorsque, par consensus, la décision est prise, je l'accepte et je la fais mienne. Ne me demandez plus alors de la considérer strictement d'un point de vue particulier. Ne me donnez plus la possibilité, par scrutin secret, d'exprimer mon opinion personnelle sur chacun des éléments de la décision, de présenter mes arguments au nom de mes électeurs, de ma province, car la décision est prise. Les décisions sont souvent des compromis. Une fois ce compromis obtenu, je suis prêt à le défendre. Mais revenir et me demander—et je dis «moi» en parlant du groupe—d'exprimer secrètement ce que je pense vraiment, vous donnerait une réponse peu utile.

La discussion peut continuer ad nauseam là-dessus. À ma connaissance, toutes les démocraties fédérales ont un outil qui leur permet de sonder l'opinion des entités politiques qui les constituent—états, provinces, cantons, *länders*, et autres—en tant que représentants territoriaux des centres décisionnels: sénat élu, conseil fédéral, *Bundesrat*, ou autres.

Le Canada est un cas unique parmi les pays fédéraux en ce qu'il n'a pas d'institution de ce type légitimée par des élections, ou par un plébiscite direct. Pour combler cette lacune politique, nous avons inventé les interminables réunions fédérales-provinciales, interminables, coûteuses et désagréables. Je dis désagréables parce qu'elles ne permettent pas d'arriver à des décisions exécutoires. Si l'on veut représenter de façon légitime les intérêts d'une province ou d'une région, il faut que le Sénat puisse prendre véritablement des décisions. Il faut avoir un instrument décisionnel.

**Le sénateur Doyle:** Voulez-vous dire, peut-être, dans ce cas de figure, qu'un Sénat composé de défenseurs ardents des

[Text]

fiercely defend their regions could eventually come to conclusions that could be binding—and these are not by elected senators—and could meld with what would be decided in the Commons?

**Mr. Andre:** Sure they will, but they will be there as representatives of Alberta, the geographical entity, in the case of my province, as opposed to representing the people of a particular province. Of course, the weighting—whether it is equal or equitable—is a reflection of that.

I thought our original proposal which had the Council of the Federation was a major answer to what is a political necessity in all federal countries. Incidentally, it was equal; incidentally, it would be very effective; incidentally, each province had one vote. It was a very effective thing. At the meeting in Calgary it was dismissed out of hand.

I was not there. I watched it on television. The only guy I saw on television who seemed to understand what it was was Mel Smith from B.C., but he got beaten down by everybody else. I am baffled how somebody can stand up and get so intense about a Triple-E Senate and dismiss the Council of the Federation, which is effective, which is equal, and elected in the sense that it represents the elected governments of each province. I was astounded when that happened.

**Senator Doyle:** Perhaps we should ask for a referendum.

**The Acting Chairman:** Senator Neiman.

**Senator Neiman:** Mr. Minister, I know there is provision in here for having referendum questions put in one or more provinces. I can see the rationale for that where the question affected a particular area.

I would be very concerned if a question of constitutional significance that affected all of Canada were not put to every province. Is that what you are prepared to do?

**Mr. Andre:** Certainly, senator. It would be unique political circumstances that would result in a referendum that was not in every province and territory. It would be very unique and would be easily identifiable and acceptable.

**The Acting Chairman:** Senator Stanbury.

**Senator Stanbury:** Madam Chairman, I want to say that the greatest pleasure I have had tonight has been to learn that Harvie Andre is amenable to compromise or would appear to be. I am pleased to hear that because we will be proposing some amendments which I am sure you will be delighted to accept.

My question arises out of Senator Doyle's question and you may be able to answer it rather easily. As I understand it, there

[Traduction]

intérêts régionaux pourrait arriver à des conclusions exécutoires—et il ne s'agirait pas de sénateurs élus—qui pourraient être amalgamés avec les décisions de la Chambre?

**M. Andre:** Bien sûr, mais ils seraient là pour représenter l'Alberta, le territoire géographique, qui se trouve être ma province, et non pas la population d'une province en particulier. Bien entendu, la pondération—pour savoir si la représentation doit être égale ou équitable—doit en tenir compte.

Le Conseil de la fédération que nous avons proposé me semblait répondre à cette exigence politique qui existe dans tous les pays fédéraux. Et je signale qu'il aurait été égal; je signale qu'il aurait été efficace; je signale que chaque province aurait eu une voix. C'était une proposition très efficace. Elle a été rejetée d'emblée à la réunion de Calgary.

Je n'y étais pas. J'ai suivi les débats à la télévision. D'après ce que j'ai vu, j'ai eu l'impression que le seul qui ait compris de quoi il s'agissait était Mel Smith, de la Colombie-Britannique, mais les autres ne l'ont pas écouté. Je ne peux pas comprendre comment on peut défendre avec tant d'ardeur le Sénat égal, élu et efficace et rejeter sans autre la notion du Conseil de la fédération, qui est efficace, égal et élu en ce sens qu'il représente les gouvernements élus de chaque province. Je n'en revenais pas.

**Le sénateur Doyle:** Peut-être faudrait-il soumettre la question à un référendum.

**Le président suppléant:** Sénateur Neiman.

**Le sénateur Neiman:** Monsieur le ministre, je sais que cette loi prévoit que des questions peuvent être posées par référendum dans une ou plusieurs provinces. Je peux comprendre le raisonnement lorsque la question touche une région donnée.

Je serais par contre très inquiète si une question constitutionnelle touchant le Canada tout entier n'était pas posée dans toutes les provinces. Est-ce votre intention?

**M. Andre:** Certainement, madame. Ce n'est que dans des circonstances politiques tout à fait particulières que le référendum n'aurait pas lieu dans chaque province et territoire. Les circonstances seraient tout à fait particulières, facilement identifiables et acceptables.

**Le président suppléant:** Sénateur Stanbury.

**Le sénateur Stanbury:** Madame la présidente, je tiens à exprimer le plaisir que j'ai eu ce soir en apprenant qu'Harvie Andre est prêt à accepter des compromis, ou c'est du moins ce qu'il semble. J'en suis heureux, parce que nous avons l'intention de proposer des modifications qu'il se fera un plaisir d'accepter, j'en suis sûr.

Ma question découle de celle du sénateur Doyle, et il vous sera peut-être très facile d'y répondre. Si j'ai bien compris, il



[Text]

is no restriction on governments or the agencies of governments spending, and this is not only the federal government but provincial governments. We were told that this could be a very dangerous situation if people took advantage of it. Also, we were told that you could not prevent it unless you said that the governments were going to be bound in the act and probably it would mean that each province would have to do it. I am concerned about that aspect of it.

**Mr. Andre:** We certainly thought about it when the bill was being drafted and discussed. There are practical problems of putting in the act that no provincial government will—I think I could name some that would tell us to drop dead.

**Senator Stanbury:** Madam Chairman, I have one last matter. I would love it if you would change “referendums” to “referenda” in the title of the bill. I appreciate that in French it is correct, but in English, or at least the Latin that I learned, which I do not think has ever been Anglicized—

**Senator Barootes:** You did not listen to the discussion. “Referendums” is proper.

**Senator Stanbury:** I read the discussion and I disagree with it heartily.

**Senator Beaudoin:** There is a distinction between English and Old English.

**Mr. Andre:** Senator, I am an engineer and I believe that if you cannot express it by a mathematical equation it probably is not worth expressing anyway.

**The Acting Chairman:** Thank you, Mr. Minister. We appreciate your attendance and appreciate your forwardness in answering our questions.

Members of the committee, there will be a meeting in the morning at 9:30 in Room 356-S for Bill 70 and Bill 71. The officials of the departments will be there.

Could I have a motion to report this bill without amendment tomorrow?

**Senator Beaudoin:** I so move.

**The Acting Chairman:** The bill will be reported tomorrow without amendment.

The committee adjourned.

[Traduction]

n’y a aucune limite à ce que peuvent dépenser les gouvernements ou les organismes gouvernementaux, et j’entends par là non seulement le gouvernement fédéral, mais les gouvernements des provinces également. On nous a dit que cela pourrait être très dangereux si les gens en profitent. On nous a dit également que vous ne pourriez pas intervenir à moins d’imposer des restrictions dans la loi et cela voudrait dire sans doute des restrictions à toutes les provinces. C’est ce qui m’inquiète.

**M. Andre:** Nous y avons pensé et nous en avons discuté lors de la rédaction du projet de loi. Cela pose un problème pratique. Je pourrais mentionner quelques gouvernements provinciaux qui nous enverraient droit au diable.

**Le sénateur Stanbury:** Madame la présidente, j’ai encore une question. J’aimerais tant qu’on remplace «referendums» par «referenda» dans le titre anglais du projet de loi. Je comprends que cette forme est correcte en français, mais en anglais, ou du moins en latin, langue qui à ma connaissance n’a jamais été anglicisée. . .

**Le sénateur Barootes:** Vous n’avez pas suivi la discussion. «Referendums» est juste.

**Le sénateur Stanbury:** J’ai lu le compte rendu de la discussion, et je ne suis pas du tout d’accord.

**Le sénateur Beaudoin:** Il faut faire la distinction entre l’anglais moderne et l’anglais ancien.

**M. Andre:** Sénateur, je suis ingénieur, et selon moi, tout ce qui ne peut être exprimé par une équation mathématique ne vaut probablement pas la peine d’être dit.

**Le président suppléant:** Je vous remercie, monsieur le ministre. Nous vous savons gré d’être venu et d’avoir répondu avec franchise à nos questions.

Honorables sénateurs, le comité se réunit demain matin à 9 h 30 à la pièce 356-S pour examiner les projets de loi 70 et 71. Nous entendrons les représentants des ministères.

Puis-je avoir une motion pour faire rapport du projet de loi, sans amendement, demain?

**Le sénateur Beaudoin:** Je le propose.

**Le président suppléant:** Il sera fait rapport du projet de loi demain, sans amendement.

La séance est levée.













*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9

---

WITNESSES—TÉMOINS

Mr. Charles M Dalfen, Lawyer.

M<sup>c</sup> Charles M. Dalfen, avocat.

*Privy Council Office:*

*Du bureau du Conseil privé:*

Ms Margaret Bloodworth, Assistant Secretary to the Cabinet.

M<sup>me</sup> Margaret Bloodworth, secrétaire adjointe du Cabinet.



Third Session  
Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la  
trente-quatrième législature, 1991-1992

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable NATHAN NURGITZ

*Président:*  
L'honorable NATHAN NURGITZ

Thursday, June 18, 1992

Le jeudi 18 juin 1992

Issue No. 27

Fascicule n° 27

### First and last proceedings on:

Bill C-71, An Act to amend the  
Criminal Records Act and other  
Acts in consequence thereof

### Premier et dernier fascicule concernant:

Le Projet de loi C-71, Loi modifiant  
la Loi sur le casier judiciaire et  
d'autres lois en conséquence

### INCLUDING:

Eighteenth Report of the Committee  
on Bill C-81  
Nineteenth Report of the Committee  
on Bill C-71

### Y COMPRIS:

Le dix-huitième rapport du Comité sur  
le Projet de loi C-81  
Le dix-neuvième rapport du Comité sur  
le Projet de loi C-71

WITNESSES:  
(see back cover)

TÉMOINS:  
(voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Nathan Nurgitz, *Chairman*

The Honourable Richard J. Stanbury, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Barootes	*Frith (or Molgat)
Beaudoin	Hastings
Bonnell	Lewis
Comeau	*Murray, P.C.
DeWare	(or Lynch-Staunton)
Di Nino	Neiman
Doyle	Teed

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable Nathan Nurgitz

*Vice-président:* L'honorable Richard J. Stanbury

et

Les honorables sénateurs:

Barootes	*Frith (ou Molgat)
Beaudoin	Hastings
Bonnell	Lewis
Comeau	*Murray, c.p.
DeWare	(ou Lynch-Staunton)
Di Nino	Neiman
Doyle	Teed

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate*, Wednesday, June 17, 1992:

“Resuming the debate on the motion of the Honourable Senator Comeau, seconded by the Honourable Senator Doody, for the second reading of Bill C-71, An Act to amend the Criminal Records Act and other Acts in consequence thereof.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Comeau moved, seconded by the Honourable Senator Di Nino, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 17 juin 1992:

«Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Comeau, appuyée par l'honorable sénateur Doody, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-71, Loi modifiant la Loi sur le casier judiciaire et d'autres lois en conséquence.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Comeau propose, appuyé par l'honorable sénateur Di Nino, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Gordon Barnhart

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JUNE 18, 1992

(31)

*[Text]*

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day in Room 356-S, at 9:40 a.m., the Acting Chairperson, the Honourable Senator DeWare, presiding.

*Members of the Committee Present:* The Honourable Senators Berntson, Bonnell, DeWare, Di Nino, Hastings, Neiman, and Stanbury. (7)

*Other Senator Present:* The Honourable Senator Corbin.

*In Attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* Ms. Mollie Dunsmuir, Research Officer.

*Also In Attendance:* The official Reporters of the Senate.

*Witnesses:*

Mrs. Monique Tardif, M.P., Parliamentary Secretary to the Solicitor General.

*From the Department of the Solicitor General:*

Mr. Fred Gibson, Chairman, National Parole Board;

Mr. George Allen, Deputy Commissioner, Law Enforcement and Protective Services, Royal Canadian Mounted Police;

Mr. John Walker, Senior Policy Analyst, Release Policy.

The Committee considered Bill C-71, An Act to amend the Criminal Records Act and other Acts in consequence thereof.

Mrs. Monique Tardif, M.P., made a statement, and with the other witnesses, answered questions.

The Honourable Senator Hastings moved,—That Bill C-71 be reported to the Senate without amendment.

The question being put on the motion, it was adopted.

At 10:50 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 18 JUIN 1992

(31)

*[Traduction]*

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à la pièce 356-S, à 9 h 40, sous la présidence de l'honorable sénateur DeWare, président suppléant.

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Berntson, Bonnell, DeWare, Di Nino, Hastings, Neiman et Stanbury. (7)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Corbin.

*Présente: Du Service de recherche, Bibliothèque du Parlement:* M<sup>me</sup> Mollie Dunsmuir, attachée de recherche.

*Également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:*

M<sup>me</sup> Monique Tardif, députée, secrétaire parlementaire du Solliciteur général.

*Du ministère du Solliciteur général:*

M. Fred Gibson, président, Commission nationale des libérations conditionnelles;

M. George Allen, sous-commissaire aux Services judiciaires et de protection, Gendarmerie royale du Canada;

M. John Walker, analyste principal des politiques, Politiques de mise en liberté.

Le Comité examine le projet de loi C-71, Loi modifiant la Loi sur le casier judiciaire et d'autres Lois en conséquence.

M<sup>me</sup> Monique Tardif, députée, fait une déclaration et, avec les autres témoins, répond aux questions.

L'honorable sénateur Hastings propose de faire rapport sans amendement au Sénat du projet de loi C-71.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 10 h 50, le Comité ajourne ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTEST:

*Le greffier suppléant du Comité*

Serge Pelletier

*Acting Clerk of the Committee*

## REPORTS OF THE COMMITTEE

THURSDAY, June 18, 1992

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

## EIGHTEENTH REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill C-81, An Act to provide for referendums on the Constitution of Canada, has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, June 10, 1992, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

THURSDAY, June 18, 1992

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

## NINETEENTH REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill C-71, An Act to amend the Criminal Records Act and other Acts in consequence thereof, has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, June 17, 1992, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

*Le vice-président*

RICHARD J. STANBURY

*Deputy Chairman*

## RAPPORTS DU COMITÉ

Le JEUDI 18 juin 1992

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

## DIX-HUITIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-81, Loi concernant les référendums sur la Constitution du Canada, a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 10 juin 1992, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Le JEUDI 18 juin 1992

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

## DIX-NEUVIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-71, Loi modifiant la Loi sur le casier judiciaire et d'autres Lois en conséquence, a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 17 juin 1992, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,



## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, June 18, 1992

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-71, an Act to amend the Criminal Records Act and other Acts in consequence thereof.

**Senator Mabel DeWare** (*Acting Chairman*) in the Chair.

**The Acting Chairman:** We have with us Miss Monique Tardif, Parliamentary Secretary to the Solicitor General; Mr. Fred Gibson, Chairman of the National Parole Board; Mr. George Allen, Deputy Commissioner, Law Enforcement and Protective Services of the Royal Canadian Mounted Police; and Mr. John Walker, Senior Policy Analyst for Relief Policy, Ministry of the Solicitor General. We welcome you. The bill is urgent. The floor is yours.

**Madame Monique Tardif, Secrétaire parlementaire du Solliciteur général du Canada:** Merci madame la présidente. Je suis heureuse de l'occasion qui m'est donnée aujourd'hui de vous parler du projet de loi C-71, *Loi modifiant la loi sur le casier judiciaire*.

Le gouvernement reconnaît depuis longtemps la nécessité de réformer les dispositions législatives en vigueur dans ce domaine.

The goal was to find a way to reform to system while maintaining the important balance between providing relief to an ever increasing number of applicants, ensuring that the public is protected, and creating a more efficient criminal records act.

Je crois que les modifications soumises à votre examen permettront de réaliser ces objectifs.

Le gouvernement a examiné divers changements possibles. Il s'est également inspiré du projet de loi d'initiative parlementaire qui portait sur le sujet. En outre, nous avons incorporé dans le projet de loi C-71 une modification proposée par un membre de l'opposition officielle au cours de l'étude en comité.

Suivant cette nouvelle disposition, la Commission nationale des libérations conditionnelles sera tenu d'aviser un ex-délinquant par écrit de son intention de révoquer la réhabilitation.

J'aimerais mentionner que le gouvernement a mené de vastes consultations auprès des intéressés, comme le barreau, les groupes policiers, les associations de victimes et les organismes d'aide aux délinquants, avant d'élaborer ses propositions définitives.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 18 juin 1992

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles à qui a été renvoyé le projet de loi C-71, *Loi modifiant la Loi sur le casier judiciaire et d'autres lois en conséquence*.

**Le sénateur Mabel Deware** (*président suppléant*) occupe le fauteuil.

**Le président suppléant:** Nous recevons aujourd'hui Mme Monique Tardif, secrétaire parlementaire du Solliciteur général; M. Fred Gibson, président de la Commission nationale des libérations conditionnelles; M. George Allen, sous-commissaire aux services judiciaires et de protection, Gendarmerie royale du Canada, et M. John Walker, analyste principal, Politiques de mise en liberté, ministère du Solliciteur général, à qui je souhaite la bienvenue. Il s'agit d'une mesure urgente. Vous avez la parole.

**Ms Monique Tardif, Parliamentary Secretary to the Solicitor General of Canada:** Thank you, Madam Chairman. I am very pleased to have the opportunity today to speak to you about Bill C-71, *An Act to amend the Criminal Records Act*.

The government has long recognized the need to reform the legislation in force in this field.

L'objectif consistait à réformer le système tout en maintenant l'équilibre, qui est important, entre la réhabilitation des personnes de plus en plus nombreuses à en faire la demande, la protection du public et la mise au point d'une loi plus efficace en ce qui concerne le casier judiciaire.

I believe the amendments submitted for your consideration will make it possible to reach these goals.

The government examined various possible changes. It also drew inspiration from the Private Member's Bill on this subject. We also included in Bill C-71 an amendment proposed by a member of the Official Opposition while the bill was being considered in Committee.

In accordance with this new provision, the National Parole Board must advise an ex-offender in writing of its intention to revoke a pardon.

I would like to mention that the government held very broad consultations with those concerned, such as the bar, police groups, victims' associations and offender assistance organizations, before drawing up its final proposals.

*[Text]*

Il a également discuté de ces propositions avec des représentants des gouvernements provinciaux. Les principales modifications proposées aujourd'hui répondront aux attentes des nombreux organismes intéressés.

En vertu de la nouvelle loi sur le casier judiciaire, la Commission nationale des libérations conditionnelles aura le pouvoir d'octroyer la réhabilitation à l'égard d'une infraction punissable par voie de mise en accusation, dite "acte criminel".

Elle sera également autorisée à délivrer la réhabilitation à l'égard d'une infraction de gravité moindre, punissable sur déclaration sommaire de culpabilité, dite "infraction sommaire".

Le gouvernement propose d'exiger que la GRC supprime du casier judiciaire toute mention d'absolution. Ces mentions seront ainsi retirées du champ d'application des dispositions régissant le processus d'octroi de la réhabilitation.

La suppression se fera un an après la date d'une absolution inconditionnelle et trois ans après la date d'une absolution conditionnelle.

Ces délais d'attente permettront au tribunal d'avoir accès à tous les renseignements pertinents si jamais le délinquant récidive peu de temps après avoir été absous.

Dans le cas des infractions graves ou actes criminels, nous proposons de conserver comme critère d'admissibilité à la réhabilitation l'obligation d'avoir passé au moins cinq ans dans la collectivité sans avoir encouru de condamnation et de s'être bien conduit durant cette période.

Le gouvernement propose également de faire passer la période d'inadmissibilité de deux à trois ans quand il s'agit d'infractions moins graves ou d'infractions sommaires.

Toutefois, alors qu'on pourra procéder à une enquête communautaire pour déterminer si une personne ayant un acte criminel à son dossier "s'est bien conduite" durant la période pertinente passée dans la collectivité, on ne le fera pas pour l'auteur d'une infraction sommaire.

Dans ce dernier cas, le seul critère sera l'absence de condamnation.

La Commission nationale des libérations conditionnelles établira des lignes directrices supplémentaires pour indiquer quelles infractions devront normalement donner lieu à une enquête approfondie sur la conduite du demandeur avant que soit prise la décision d'accorder ou de refuser la réhabilitation.

Ces infractions comprendront les crimes de violence contre la personne, les infractions sexuelles et les infractions graves en matière de drogue.

Le projet de loi prévoit la révocation automatique de la réhabilitation lorsque la personne commet à nouveau un acte criminel. Le tribunal pourra ainsi consulter le dossier de tout

*[Traduction]*

It also discussed these proposals with representatives of the provincial governments. The main amendments proposed today meet the expectations of the many organizations concerned.

Under the new Criminal Records Act, the National Parole Board will be authorized to grant pardons for offences prosecuted by indictment, called «indictable offences».

The Board will also be authorized to grant pardons for less serious offences, punishable on summary conviction, called «summary conviction offences».

The government proposes to require that the RCMP remove from its criminal records all references to discharges, thus making it impossible for such references to affect the process of granting pardons.

These references will be removed one year after the date of an absolute discharge or three years after the date of a conditional discharge.

These waiting periods will give the court access to all relevant information if the offender commits another offence shortly after having been discharged.

In case of serious or indictable offences, we propose, as a condition of eligibility for pardon, at least five years spent in the community with good conduct and no convictions.

The government also proposes to increase the period of ineligibility from two to three years in case of less serious or summary conviction offences.

However, while we could conduct a community inquiry to determine whether an individual convicted of an indictable offence was of «good conduct» during the appropriate period spent in the community, this assessment would not be conducted for someone convicted of a summary conviction offence.

In the latter case, the only condition will be to have had no convictions.

The National Parole Board will establish additional guidelines indicating which offences will normally give rise to an in-depth inquiry into the conduct of the applicant before the decision to grant or deny pardon is made.

These offences will include crimes of violence against the person, sexual offences and serious drug offences.

The bill calls for automatic revocation of pardon when the individual commits a further indictable offence. In such cases, before determining the appropriate sentence, the court may



[Text]

réhabilité reconnu coupable d'une infraction grave avant de déterminer la peine à imposer.

Le gouvernement a donné suite aux préoccupations exprimées par la collectivité policière en lui permettant d'avoir plus facilement accès aux données d'identification contenues dans les dossiers de réhabilités aux fins de ses enquêtes.

Suivant la nouvelle loi, certaines interdictions ou incapacités, par exemple l'interdiction de posséder une arme à feu ou de conduire un véhicule, seront maintenues en dépit de l'octroi de la réhabilitation.

A mon avis, lorsque le tribunal juge opportun, dans l'intérêt du public, d'interdire à une personne de conduire un véhicule ou de posséder une arme à feu, cette interdiction doit demeurer valide même quand une réhabilitation est accordée à l'égard d'autres infractions et à d'autres fins.

Dès leur entrée en vigueur, les changements proposés auront pour effet de réduire l'arriéré de demandes et d'accélérer l'octroi de réhabilitation aux ex-délinquants qui le méritent.

**Senator Stanbury:** I wonder if it is possible for our witness to slow down a little as our interpreter is having some difficulty.

**Ms Tardif:** I will try to change to the other language.

**Senator Stanbury:** No, no, don't do that. Just speak a little more slowly, if you don't mind, please.

**Ms Tardif:** The amendment will create a more effective and efficient system, which will provide greatly improved service to ex-offenders at less cost to the government.

Thank you for the opportunity to appear before you.

The official and I would be happy to answer any question you have on this bill.

**Senator Neiman:** Perhaps we should ask you to start all over again a little more slowly.

**The Acting Chairman:** Senator Neiman.

**Senator Neiman:** I can remember many years ago discussing in this committee the question of pardons and the criminal records amendment or Criminal Records Act. We were all confused by the time we got through, and we have never really recovered. This may clarify it a bit.

The thing that strikes me from reading through some background material on this, is that we have various methods of obtaining pardons in our law, and this just deals with one aspect of the available procedures. I wonder why we cannot put this all together in some comprehensible way.

[Traduction]

consult the record of any pardoned individual found guilty of a serious offence.

The government responded to the concerns expressed by the police community by allowing it easier access to identification data contained in the records of pardoned individuals for the purposes of its inquiries.

Under the new legislation, certain prohibitions or exclusions, such as prohibition from possessing a firearm or driving a vehicle, will be maintained regardless of whether a pardon is granted.

In my opinion, when the court considers it advisable, in the public interest, to prohibit an individual from driving a vehicle or possessing a firearm, this prohibition must remain valid even if a pardon is granted for other offences or for other purposes.

As soon as they come into force, the proposed changes will reduce the backlog of applications and speed up the granting of pardons to deserving ex-offenders.

**Le sénateur Stanbury:** Je me demande si notre témoin pourrait ralentir son débit parce que l'interprète a de la difficulté.

**Mme Tardif:** Je vais tenter de passer à l'autre langue.

**Le sénateur Stanbury:** Non, pas du tout. Essayez seulement de parler un peu plus lentement, s'il vous plaît.

**Mme Tardif:** Les modifications rendront le système plus efficace, ce qui procurera un bien meilleur service aux anciens délinquants et coûtera moins cher au gouvernement.

Je vous remercie d'avoir pu témoigner devant vous.

Mon collaborateur et moi serons heureux de répondre à vos questions sur le projet de loi à l'étude.

**Le sénateur Neiman:** Ce que nous aimerions peut-être, c'est que vous repreniez du début, mais un peu plus lentement.

**Le président suppléant:** La parole est au sénateur Neiman.

**Le sénateur Neiman:** Je me souviens d'avoir discuté il y a longtemps au sein du comité de la question du pardon et des modifications à apporter au casier judiciaire ou à la Loi sur le casier judiciaire. A la fin, tout le monde baignait dans la confusion et nous n'en sommes pas encore tout à fait revenus. Tout va peut-être s'éclaircir aujourd'hui.

Ce qui me frappe, d'après les documents d'information que j'ai consultés, c'est que la loi prévoit diverses méthodes de réhabilitation et que la mesure à l'étude ne concerne qu'un seul aspect du processus. Comment se fait-il que nous ne parvenions pas à en faire un tout qui soit compréhensible?

[Text]

For instance, under this bill the effect of a pardon is it vacates the criminal conviction and removes any statutory or regulatory disqualification which would apply to a convicted person, and it would make it illegal for application forms for employment with the government of Canada, for businesses within parliament's constitutional jurisdiction, to require job applicants to reveal their criminal convictions.

But that doesn't deal with the rest of the world. That's only dealing with the federal government. We have this complicated system. It doesn't deal with the fact of employment records if you happen to be employed provincially or in the ordinary business world in any way. I can't understand why the government has not dealt with this in a more comprehensive fashion so we don't have all these different acts, dealing with different aspects of the pardon procedure.

**Mme Tardif:** Je vais commencer à répondre mais je vais passer ensuite la parole à notre spécialiste, M. Gibson. Il est bien évident que dans la loi sur les casiers judiciaires, on se préoccupe surtout de la portion fédérale de la loi qui s'applique. Moi, je peux vous dire que pour avoir eu des demandes faites par des gens de mon comté, et d'avoir dû traverser tout le système pour atteindre cette réhabilitation-là, c'étaient des gens qui cherchaient de l'emploi, qui avaient même un emploi assuré dans le secteur provincial, et qui, compte tenu de leur condamnation pour une infraction mineure il y a bien des années, ne pouvaient pas obtenir l'emploi. A ce moment-là, on devait introduire une procédure très longue au moment où vous en avez besoin, pour quelque chose qui s'était passé déjà depuis de nombreuses années, et qui n'avait jamais eu de suite. C'était carrément une erreur de parcours. Moi j'ai eu le cas, et ce n'était pas un emploi au niveau fédéral, c'étaient des emplois au niveau provincial et notre loi ne permettait pas, finalement, qu'il l'ait parce que c'était contenu dans notre casier judiciaire. J'aimerais demander à M. Gibson de compléter la réponse.

**Mr. Fred Gibson, Chairman, National Parole Board:** Thank you, Madam Tardif.

Senator, it really is simply an issue of constitutional jurisdiction.

This bill does reach certain areas of private employment that are within the regulatory jurisdiction of Parliament, such as banks and the railroads.

Interprovincial pipelines, international pipelines, of course, would be covered as well.

But the local business, regulation of the record keeping of local businesses, of employment applications for local, business or within a provincial government or agency of a provincial government, is a matter for regulation by provincial legislatures. It would be entirely possible for the provinces, if they

[Traduction]

Par exemple, en vertu de la mesure à l'étude, la réhabilitation a pour effet d'annuler l'infraction criminelle et d'écarter toute incapacité juridique ou réglementaire applicable à une personne reconnue coupable, de sorte qu'il serait illégal pour le gouvernement du Canada et les entreprises qui sont constitutionnellement de compétence fédérale d'exiger, dans les formulaires de demande d'emploi, que les candidats révèlent leurs antécédents judiciaires.

Mais cela ne concerne que le gouvernement fédéral et non l'ensemble de la société. Nous avons un système bien complexe. Les dossiers d'emploi ne sont pas du tout en jeu lorsqu'il s'agit des provinces ou des entreprises ordinaires. Je ne comprends pas pourquoi le gouvernement n'a pas traité cette question de façon globale pour éviter d'avoir toutes ces lois qui touchent chacune divers aspects du processus de réhabilitation.

**Ms Tardif:** I shall begin to answer and then give the floor to our expert, Mr Gibson. Clearly the Criminal Records Act is concerned mainly with the federal aspects of the law. From my own experience with applications from people in my constituency who had to go through the whole system to get that pardon, I can tell you that these were people who were looking for a job, who were even assured of a job in the provincial sector and who, because of a conviction for a minor offence many years previously, could not get that job. At that point—right when they needed it—, there had to be a very lengthy procedure about something that had happened many years previously and that had never had any consequences: something that was clearly a chance mishap. I have seen it happen—and not a job at the federal level, but jobs at the provincial level—where, ultimately, our legislation did not allow a person to get that job because of what was in a criminal record. I would like to ask Mr. Gibson to complete the answer.

**M. Fred Gibson, président, Commission nationale des libérations conditionnelles:** Merci, Madame.

Il s'agit simplement, d'une question de compétence constitutionnelle.

Le projet de loi touche certains domaines d'emploi du secteur privé, c'est-à-dire ceux que le Parlement peut réglementer, notamment les banques et les chemins de fer.

Cela comprend aussi, bien sûr, les pipelines d'exportation.

Toutefois, pour ce qui est des entreprises d'intérêt local, c'est-à-dire de la réglementation touchant les dossiers de ces dernières, soit les demandes d'emploi adressées à ces entreprises, à un gouvernement provincial ou à un organisme relevant d'une province, cette réglementation appartient aux assem-



[Text]

saw fit, to enact mirror legislation to this bill, so that within the provincial sphere there would be an equivalent law. To date, the provinces have not done that.

**Ms Tardif:** Quebec has.

**Mr. Gibson:** Quebec has? I apologize.

**Senator Neiman:** I understand that, except it seems to me that anybody convicted of a criminal offense, if you are dealing with a criminal law, then that is a federal jurisdiction. So why can we not say this section protects anybody who is pardoned within federal jurisdiction?

I don't see how the provincial area of jurisdiction reaches into that. If the infraction, whatever it is, comes under provincial jurisdiction, that is something else. If it is under the criminal code, surely we can deal with it anywhere.

**Mr. Gibson:** Madam chairman, through you to Senator Neiman.

The issue really extends to saying to employers, there are certain questions you cannot ask in an application for employment, to pick an example. And that is not of itself related to the criminal law. In essence, we are creating a regulatory offense, but it would, at least in my opinion, be a very heavy-handed use of the criminal law power, to seek to regulate through the criminal law power the form and substance of applications for employment.

**Senator Neiman:** All right, I except that. But can you not do it another way? A person who receives a power would have the right, no matter where he is and under what circumstances, to say that he has not been convicted. Take it away, that is where you should be able to do it.

**Mr. Gibson:** Senator, that's an issue which has been hotly debated ever since the Criminal Records Act was enacted.

**Senator Neiman:** I realize that.

**Mr. Gibson:** Some people refer to that process as legislated lying.

**Senator Neiman:** I know it is difficult.

**Mr. Gibson:** Which is a pejorative term, but to grant to someone who has been convicted of an offense the right to say "I have never been convicted", is something that just about as many people find abhorrent as there are people who support that option.

That proposal, this deemed-never-have-been-convicted proposal, has been debated many times in relation to this law, and each time the government of the day has seen fit to reject the proposal.

[Traduction]

blées législatives provinciales. Les provinces qui le souhaitent pourraient fort bien adopter une mesure qui soit le reflet du projet de loi à l'étude, de sorte qu'elles auraient dans leur champ de compétence une loi équivalente à celle-ci. Jusqu'à maintenant, aucune ne l'a fait.

**Mme Tardif:** Le Québec, si.

**M. Gibson:** Le Québec l'a fait? Alors je m'excuse.

**Le sénateur Neiman:** Je comprends, mais quiconque a été reconnu coupable d'une infraction criminelle relève du gouvernement fédéral puisque le droit criminel est de compétence fédérale. Par conséquent, pourquoi ne pas dire que ces dispositions protègent tous ceux qui ont obtenu une réhabilitation fédérale?

Je ne vois pas quel rôle les provinces ont à jouer dans ce domaine. Il en va autrement d'une infraction quelconque de nature provinciale. Mais pour une infraction au Code criminel, nous devrions pouvoir agir en tout lieu.

**M. Gibson:** Madame le président, je voudrais répondre au sénateur Neiman.

Il s'agit fondamentalement, pour ne donner qu'un exemple, de faire savoir aux employeurs qu'il leur est interdit de poser certaines questions lors d'une demande d'emploi. En soi, cela ne concerne pas le droit criminel. Essentiellement, nous avons créé une infraction réglementaire qui, à mon humble avis, sera lourde de conséquences puisque cela consiste à se prévaloir du droit criminel pour tenter de réglementer la forme et le fond des demandes d'emploi.

**Le sénateur Neiman:** Bien, je suis d'accord. Mais ne peut-on pas procéder autrement? Quiconque a été réhabilité aurait le droit, quels que soient l'endroit et les circonstances, d'affirmer qu'il ou elle n'a jamais été reconnu coupable. Effacer l'infraction, voilà ce qui devrait être possible.

**M. Gibson:** Cette question, a été farouchement débattue depuis le moment où la Loi sur le casier judiciaire a été adoptée.

**Le sénateur Neiman:** Je comprends.

**M. Gibson:** Certains qualifient ce processus de mensonge législatif.

**Le sénateur Neiman:** Je sais que c'est difficile.

**M. Gibson:** Le terme est péjoratif, mais le fait de permettre à toute personne qui a déjà été reconnue coupable d'une infraction d'affirmer qu'elle ne l'a «jamais été» suscite autant la répugnance des uns que le soutien des autres.

La proposition selon laquelle on serait censé n'avoir jamais été reconnu coupable a soulevé de nombreux débats relatifs à cette loi et, à tout coup, le gouvernement qui était au pouvoir a cru bon de rejeter la proposition.

[Text]

**Senator Neiman:** All right. Is this statement true, that businesses within Parliament, it makes it illegal for application forms within federal jurisdiction to require job applicants to reveal any criminal convictions that have been pardoned?

How do you to put that prohibition? What does that say?

You can ask people if they have a criminal conviction, but you can not phrase the question "Have you ever had a conviction that has been pardoned?" Is that what the appropriate act says?

**Mr. Gibson:** The bill which is before you, senator, amends section 8 of the criminal records act, and the terminology proposed is as follows: "No person shall use or authorize the use of an application form for or relating to any of the following matters," and then there is list which is not reflected in the bill, but I can refer to it if you wish. That contains a question that by it's terms, requires the applicant to disclose a conviction in respect of which a pardon that has not been revoked or ceased to have effect, has been granted or issued.

In other words, in an application for employment, you can not ask a question, the impact of which is to require the applicant for employment to disclose that he has been convicted of an offense that has been pardoned.

**Senator Neiman:** All right, let somebody else attack this for a minute.

**The Acting Chairman:** Senator Hastings?

**Senator Hastings:** Thank you very much, Madam Chair.

When was the act passed, Mr.—

**Mr. John Walker, Senior Policy Analyst for Relief Police for the Ministry of the Solicitor General:** 1970.

**Senator Hastings:** I was around when they passed it. It was one of the more positive things we have done in Parliament over the 25 years.

**Senator Stanbury:** That's music for Mr. Gibson's ears.

**Senator Hastings:** It was Mr. Street that was here then, but I had an argument with him. It was concerned the fact that you cannot ask a question that would force the disclosure of a conviction. I recently had occasion to fill out an application to visit a penitentiary and they asked me, "Have you ever of been arrested?"

**Senator Bonnell:** You said, yes.

**Senator Hastings:** No. They asked two questions. They ask wheter you have ever been arrested for an offense.

**Senator Stanbury:** They were wardens.

[Traduction]

**Le sénateur Neiman:** Très bien. Est-il vrai de dire, en ce qui concerne les entreprises qui relèvent du Parlement, qu'il est illégal d'exiger, dans les formulaires de demande d'emploi, que les candidats révèlent toute infraction criminelle pour laquelle ils auraient été réhabilités?

Comment exprimez-vous cette interdiction? Quels sont les termes employés?

On pourrait demander à un candidat s'il a déjà commis une infraction criminelle, mais non lui poser une question comme celle-ci: «Avez-vous déjà été reconnu coupable d'une infraction criminelle pour laquelle vous avez été réhabilité?». Est-ce bien ce que prévoyait la loi?

**M. Gibson:** Le projet de loi modifie l'article 8 de la Loi sur le casier judiciaire, et la terminologie proposée est la suivante: «Nul ne peut utiliser ou permettre d'utiliser une demande d'emploi comportant une question. . . contenue dans un formulaire ayant trait à. . . ». La liste ne figure pas dans le projet de loi mais, si vous voulez, je peux vous la citer. Il s'agit d'une question qui, par sa teneur, obligerait un réhabilité à révéler une condamnation visée par une réhabilitation qui n'a pas été révoquée ou annulée.

Autrement dit, on ne peut, dans un formulaire de demande d'emploi, poser une question qui aurait pour effet d'obliger le candidat à révéler qu'il a déjà été condamné pour une infraction mais réhabilité.

**Le sénateur Neiman:** Bien. A quelqu'un d'autre maintenant d'intervenir.

**Le président suppléant:** Le sénateur Hastings?

**Le sénateur Hastings:** Merci, Madame le président.

Quand la loi a-t-elle été adoptée?

**M. John Walker, analyste principal, Politiques de mise en liberté, ministère du Solliciteur général:** En 1970.

**Le sénateur Hastings:** Je siégeais à ce moment. C'est l'une des mesures les plus positives des 25 dernières années que le Parlement ait adoptées.

**Le sénateur Stanbury:** Cela fait plaisir à M. Gibson.

**Le sénateur Hastings:** Notre témoin était alors M. Street, que j'avais pris à partie. C'était au sujet de l'interdiction de poser une question qui oblige à révéler une condamnation. Dernièrement, j'ai dû remplir un formulaire dans le but de visiter un pénitencier, et l'on m'a demandé si j'avais déjà été arrêté.

**Le sénateur Bonnell:** Vous avez répondu oui.

**Le sénateur Hastings:** Non. On m'a posé deux questions. D'abord, ils veulent savoir si vous avez été arrêté pour une infraction.

**Le sénateur Stanbury:** Ce sont des gardes.



[Text]

**Senator Hastings:** And then they asked whether you have been fingerprinted by the police force.

So, there's two questions that would force anyone to divulge a conviction.

**Mr. Gibson:** Technically, no, senator. Technically no. There are many of us, myself among them, who have been arrested for a traffic offense.

**Senator Hastings:** Trafficking?

**Mr. Gibson:** No for a traffic—no.

**The Acting Chairman:** Take that off the record.

**Mr. Gibson:** But fortunately some of us are cleared and have not been convicted.

**Senator Hastings:** But I have been arrested and I have been fingerprinted. Now, when I have to disclose that, anyone reading that could certainly then hustle it up and find out where it is back there somewhere, what happened and why he was, couldn't they? You have disclosed a conviction.

**Mr. Gibson:** Well, I must say once again. Technically, no.

**Senator Hastings:** I would like to go through the investigation that takes place after. I presume the application is made as it always was. You process it through your shop. Now, this is where I always disagreed on who carried out the investigation. Can you explain to me who does the investigation under the act. Under the amendment.

**Mr. Gibson:** Generally speaking the investigation is initiated by the RCMP and in appropriate circumstances, it may involve a local or provincial force, as well as the RCMP.

Deputy Commissioner Allen can speak to the processes which they go through.

**Senator Hastings:** But it is still going to remain with the Royal Canadian Mounted Police, not the parole services, not the parole officers.

**Mr. Gibson:** Chairman, through you to Senator Hastings; only in respect of certain offenses. That is those prosecuted by indictment. For those prosecuted by summary conviction process, which do not result in an absolute or conditional discharge, there will only be one check and it will be done by the RCMP. That is a check to see if there has been another conviction.

**Senator Hastings:** That is the only check?

**Mr. Gibson:** For those prosecuted by summary conviction, that is the only check that will be done. Where there is a discharge involved under this proposal, there will be no formal

[Traduction]

**Le sénateur Hastings:** Puis ils demandent si vous avez déjà fait prendre vos empreintes digitales par la police.

Voilà donc deux questions qui vous obligent à révéler une infraction.

**M. Gibson:** Pas vraiment, Monsieur le sénateur. Pas vraiment. Beaucoup d'entre nous, dont moi-même, avons été arrêtés pour contravention.

**Le sénateur Hastings:** Contrebande?

**M. Gibson:** Non, pour infraction au code de la route.

**Le président suppléant:** N'écrivez pas cela.

**M. Gibson:** Heureusement pour certains, cela ne va pas jusqu'à la condamnation.

**Le sénateur Hastings:** Mais j'ai été arrêté et la police a pris mes empreintes digitales. S'il me faut révéler quelque chose du genre, quiconque en prend connaissance peut vouloir, n'est-ce pas, fouiller l'affaire pour savoir quand cela s'est produit, dans quelles circonstances et pourquoi. Cela oblige l'intéressé à révéler une infraction.

**M. Gibson:** Pas vraiment, je le répète.

**Le sénateur Hastings:** J'aimerais parler de la vérification qui se fait ensuite. J'imagine que la demande suit son cours. Elle est traitée par vos services. C'est là-dessus que j'ai toujours été en désaccord, sur le service qui effectue la vérification. Pouvez-vous me dire qui effectue la vérification en vertu de loi ou, plutôt, de la modification?

**M. Gibson:** De façon générale, la vérification relève de la GRC et peut, le cas échéant, entraîner la collaboration de la police municipale ou provinciale.

Le sous-commissaire Allen peut vous exposer le processus en vigueur.

**Le sénateur Hastings:** Mais c'est bien la Gendarmerie royale du Canada qui conserve le dossier, non les services de libération conditionnelle ni les agents de libération conditionnelle.

**M. Gibson:** Pour répondre au sénateur Hastings, Madame le président, c'est oui dans le cas seulement de certaines infractions, notamment dans le cas des infractions punissables par voie de mise en accusation. Pour celles qui sont punissables sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire et qui ne font pas l'objet d'une absolution sous conditions ou inconditionnelle, il n'y a qu'une seule vérification, faite par la GRC. Elle consiste à savoir s'il y a eu une autre condamnation.

**Le sénateur Hastings:** C'est la seule vérification?

**M. Gibson:** Pour les condamnations sur déclaration sommaire de culpabilité, c'est la seule. S'il y a eu absolution dans ce contexte, il n'y aura pas d'enquête en bonne et due forme.

[Text]

investigation conducted. Where a discharge has been granted, the appropriate time has elapsed, then there will be an automatic purging of the record of that discharge. So, the process is becoming more complex, but in another sense, it is going to be streamlined in terms of its administrations and in terms of whether or not an investigation in the normal sense of that term, would be conducted.

**Senator Hastings:** In your opening remarks, commits a crime or commits another offense. Are you using the word commit when it should be convict? You said if a man commits a crime or if he commits another offense something is going to happen—.

**Mme Tardif:** Il faut d'abord qu'il ait été, non seulement accusé mais qu'on ait la preuve qu'il a commis cette offense-là.

**Senator Hastings:** Are you referring to convictions?

**Ms Tardif:** Yes.

**Senator Hastings:** It is conviction?

**Ms Tardif:** Yes. It is a conviction.

**Senator Hastings:** You use twice, the word commits a crime or commits another offense.

**Ms Tardif:** It is a conviction.

**Senator Hastings:** Could you tell me what happens when the pardon is issued.

**Mr. Gibson:** Under the prearrangements.

I find it rather anomalous. There is kind of a neat scroll.

**Senator Hastings:** Diploma.

**Mr. Gibson:** Diploma issued, so that the pardoned person if he so wishes, can put this on the wall. To tell everybody that he's been pardoned of something that he doesn't want people to know about.

Under the new proposals in this bill, that form will be abolished. There will simply be a letter of notification which the person receiving it will be able to deal with as he or she sees fit.

**Senator Hastings:** But some people are proud of that diploma, whether you know it or not.

**Mr. Gibson:** I understand that.

**Senator Hastings:** When I mean issue, how do you instruct the RCMP? How do you instruct the correctional service of Canada. How do you instruct people who have records on this man within the government of Canada, to expunge the record.

[Traduction]

Après réhabilitation et lorsque le délai convenu est écoulé, toute mention d'un dossier ou relevé attestant d'une absolution est automatiquement retirée du fichier. Le processus devient donc plus complexe mais, par contre, il est rationalisé du point de vue administratif et quant à la tenue d'une enquête en bonne et due forme.

**Le sénateur Hastings:** Dans votre introduction, vous avez parlé de commettre à nouveau un acte criminel. Ne s'agit-il pas plutôt de condamnation pour un acte criminel? Vous avez dit que si quelqu'un commet à nouveau un acte criminel ou une infraction, il se passera telle chose. . .

**Ms Tardif:** The individual must not only have been accused; it must also be proven that he or she committed the offence.

**Le sénateur Hastings:** Vous voulez parler d'une condamnation?

**Mme Tardif:** Oui.

**Le sénateur Hastings:** Il s'agit d'une condamnation?

**Mme Tardif:** En effet.

**Le sénateur Hastings:** Deux fois vous avez dit, s'il commet un acte criminel ou s'il commet une autre infraction.

**Mme Tardif:** Il faut que la personne ait été condamnée.

**Le sénateur Hastings:** Pouvez-vous me dire ce qui se produit quand il y a réhabilitation?

**M. Gibson:** D'abord, en vertu des dispositions antérieures.

C'est plutôt anormal à mon sens. Il y a l'émission d'un parchemin.

**Le sénateur Hastings:** Un diplôme.

**M. Gibson:** Le réhabilité reçoit un diplôme qu'il peut, s'il le veut, accrocher au mur. Ainsi, tout le monde saura qu'il a été réhabilité pour quelque chose qu'il veut garder secret.

En vertu des dispositions du projet de loi, cette formule sera abolie. L'intéressé recevra simplement une lettre pour l'informer de sa réhabilitation, et il en fera ce qu'il voudra.

**Le sénateur Hastings:** Mais, croyez-le ou non, il y en a qui sont fiers de ce parchemin.

**M. Gibson:** Je le comprends.

**Le sénateur Hastings:** A propos d'émission, comment avisez-vous la GRC? Comment avisez-vous les services correctionnels du Canada? Comment faites-vous savoir aux personnes ayant un dossier relatif à l'intéressé au sein du gouvernement fédéral qu'il faut retirer toute mention d'un dossier attestant d'une absolution?



[Text]

**Mr. Gibson:** Notification in writing is given to the RCMP of the issue of the pardon, which is their authority and creates their responsibility to seal the record.

**Mr. Walker:** And in addition to that then the RCMP contacts certain people.

**Senator Hastings:** Ceases.

**Mr. George Allen, Law Enforcement and Protective Services, Royal Canadian Mounted Police:** Senator, as a matter of fact, the process starts a little bit earlier. When we are made aware that an application for a pardon is in process, we immediately flag that file and the information on the automated system. If anyone is querying the system from that point on, they know that the person has a pardon application in process and must deal with the information very carefully. Once we are advised by the Parole Board that a pardon has been granted, the record is sealed. That includes all convictions and discharges with respect to the criminal file on that person. In addition, all information, all supplementary information, is purged from the automated system as well and placed in a—sealed in the sense that the file is closed and the file is put into a section where there is controlled access to it. So, essentially, the file is sealed. And access cannot be had to the file, unless there is the authority of the Solicitor General. That is the present system.

**Senator Hastings:** That's your office?

**Mr. Allen:** Yes.

**Senator Hastings:** What happens to—go ahead.

**Mr. Allen:** In addition, anyone that has accessed the file, we maintain a record, and anyone who has accessed that file, an agency, whether it is a foreign request for cooperation or whether it is within Canada, that agency is notified and asked to purge and return any records to us that they may have received under the cooperation—mutual cooperation and that is done.

**Senator Hastings:** I notice you use the words conviction and discharge.

**Mr. Allen:** Yes. That's correct.

**Senator Hastings:** What about arrests?

**Mr. Allen:** Arrests are recorded only on the police information side. They do not form part of the criminal history file itself.

**Senator Hastings:** And you said you advised all—when I go up to the customs in the United States, that big machine has got me on there. Do you tell them to take me off.

[Traduction]

**M. Gibson:** La GRC est informée de l'octroi d'une réhabilitation, ce qui relève de sa compétence, et elle est tenue de clore le dossier.

**M. Walker:** En outre, la GRC doit en informer certaines personnes.

**Le sénateur Hastings:** L'affaire est classée.

**M. George Allen, Services judiciaires et de protection, Gendarmerie royale du Canada:** A vrai dire, monsieur, le processus se déclenche un peu plus tôt. Dès qu'on nous informe qu'une demande de réhabilitation a été déposée, nous mettons ce fait en évidence au dossier et le signalons dans le système informatique. A partir de ce moment, si quelqu'un interroge le système, il sait qu'une demande de réhabilitation est en cours et qu'il faut traiter les renseignements avec beaucoup de prudence. Quand la Commission des libérations conditionnelles nous apprend que la réhabilitation a été accordée, le dossier est clos. Cela concerne toutes les condamnations et les absolutions portées au casier judiciaire de l'intéressé. De plus, toutes les données, tous les renseignements supplémentaires sont soustraits du système informatique et mis en quelque sorte sous scellé, c'est-à-dire que le dossier est fermé et classé dans une section à accès contrôlé. Essentiellement, le dossier est scellé, et personne ne peut y avoir accès sans l'autorisation du solliciteur général. C'est ainsi que le système fonctionne actuellement.

**Le sénateur Hastings:** Ce sont vos fonctions?

**M. Allen:** Oui.

**Le sénateur Hastings:** Que se passe-t-il...poursuivez.

**M. Allen:** En outre, nous avons un dossier de consultation des renseignements, et tous ceux qui ont eu accès au casier, tout organisme qui l'a fait dans le cadre d'une demande de coopération internationale ou au Canada même, sont informés de la réhabilitation et priés de retirer toute mention du dossier et de nous remettre tout document qu'ils auraient reçus à titre de coopération—laquelle est réciproque—et c'est ce qui se produit.

**Le sénateur Hastings:** Vous avez parlé de condamnations et d'absolutions.

**M. Allen:** Oui, en effet.

**Le sénateur Hastings:** Qu'en est-il des arrestations?

**M. Allen:** Les arrestations ne figurent que dans les dossiers de la police. Elles ne font pas partie du casier judiciaire proprement dit.

**Le sénateur Hastings:** Vous dites que vous informez tous les intéressés. Quand je vais aux États-Unis et que je suis inscrit dans leur gros système à la frontière, leur demandez-vous de retirer les renseignements qu'ils possèdent à mon sujet?

[Text]

**Mr. Allen:** Yes. Any agency that has requested information from us with respect to the criminal history file are notified and asked to purge and to return that information.

As far as we know, that is done. We have no incidents which we have had to investigate that would suggest they are not complying with our request. Many times an individual will reveal information to, as an example, the custom authorities and that may form part of the United States file with respect to that person's activity while he or she is in the United States. We have no control over that.

**Senator Hastings:** You have no control over, "Have you ever been arrested for an indictable offense?"

**Mr. Allen:** Yes.

**Senator Hastings:** And the answer you'll also have to give if you are honest is, yes. That triggers the system into play. I know in response to my colleague, we did everything we possibly could within the purview of the government of Canada to put this and make it work. I have encouraged the industry to the best of my ability to do so, but you can't purge newspaper files.

**Mr. Allen:** No.

**Senator Hastings:** You know. You can't purge people to talk. But we did the very best. And it has served a very useful purpose in varied number of cases. Only one word of caution to you Commissioner is in the inspection, in the checking, I hope they are using the utmost discretion because I can remember 20 years ago. We had two to three incidents where they did not use discretion with respect to the investigation and a person lost employment.

**Mr. Allen:** I agree with you senator. It is an area which most definitely requires tact and discretion. I would hope that in every case, that discretion and tact is exercised.

If there are situations where such is not the case and we were to be advised of it, we would certainly have an appropriate look at the matter to make sure that if our policy or procedures are not appropriate that we would have that amended. That is part of the process that we could give attention to.

**Senator Hastings:** Thank you Madam Chairman.

**The Acting Chairman:** Senator Neiman?

**Senator Neiman:** You mentioned that all the records are purged and put into a closed file and only the Solicitor General had access to that file thereafter. Is there anything in our legislation or any kind of authority or directive as to what the

[Traduction]

**M. Allen:** Oui. Nous informons tous les organismes qui nous ont demandé des renseignements relatifs à un casier judiciaire, et nous leur demandons de retirer les renseignements et de nous remettre les documents.

A ce que je sache, voilà ce qui se produit. Il n'existe pas d'affaire sur laquelle nous ayons dû enquêter et qui nous porterait à croire qu'ils ne se conforment pas à nos exigences. Souvent, une personne fournit aux autorités frontalières américaines des renseignements qui sont versés au dossier que les États-Unis peuvent avoir à son sujet, en ce qui concerne ses activités sur leur territoire. Nous n'avons aucun droit de regard là-dessus.

**Le sénateur Hastings:** Vous n'avez aucun droit de regard quand on nous pose la question: «Avez-vous déjà été arrêté pour un acte criminel?».

**M. Allen:** C'est vrai.

**Le sénateur Hastings:** Et quiconque est honnête devra répondre que oui. Cela met le système en branle. Nous avons fait tout ce qu'il était possible au gouvernement du Canada de faire pour mettre cette mesure au point et en assurer le fonctionnement. J'ai fait de mon mieux pour encourager l'entreprise privée, mais on ne peut pas expurger les dossiers journalistiques.

**M. Allen:** En effet.

**Le sénateur Hastings:** Vous le savez, on ne peut pas empêcher les gens de parler. Mais nous avons fait l'impossible. Et cela a été très utile dans un grand nombre de cas. J'aurais un conseil de prudence à vous donner, Monsieur le sous-commissaire, en ce qui concerne l'enquête, la vérification. J'espère qu'on fait preuve de la plus grande discrétion car je me souviens d'il y a une vingtaine d'années. A deux ou trois reprises on avait manqué de discrétion lors de l'enquête, et les personnes visées avaient perdu leur emploi.

**M. Allen:** Je suis bien d'accord, monsieur. C'est un domaine où le tact et la discrétion sont de rigueur. Il faut espérer qu'on en fasse preuve à tout coup.

Si jamais nous apprenions qu'on a manqué dans certains cas de discrétion, nous y verrions assurément afin de vérifier si nos lignes de conduite où nos méthodes sont en cause et faire en sorte, autrement, de les modifier. Nous avons un rôle à jouer en ce qui concerne cet aspect du processus.

**Le sénateur Hastings:** Merci, Madame le président.

**Le président suppléant:** Le sénateur Neiman demande la parole?

**Le sénateur Neiman:** Vous dites que les dossiers sont expurgés, que l'affaire est classée et que seul le solliciteur général peut y avoir accès par la suite. Est-il précisé dans la loi, dans une directive ou dans un document quelconque pour



[Text]

Solicitor General or the government can subsequently access that file for, under what circumstances he can access that file?

**Ms Tardif:** Could access the file.

**Mr. Walker:** Within the legislation itself. I don't have the wording in front of me, but there is a description of those cases which is in the interest of justice—

**Senator Neiman:** National security?

**Mr. Walker:** And the criminal law and—?

**Ms Tardif:** Yes.

**Mr. Walker:** I'm not sure if national security is mentioned as one of those them.

**Ms Tardif:** Yes, you can find that in the text.

The minister shall, before granting the approval for disclosure, refer to subsection 2, satisfy himself that the disclosure is desirable in the interest of the administration of justice or for any purpose related to the safety or security of Canada, or any state allied or associated with Canada.

**Senator Hastings:** Do you have any indication how often the minister has had occasion to reopen?

**Ms Tardif:** I really don't know.

**Mr. Walker:** I don't have the statistics, but it is not that often, and in most instances it is a request for further sentencing of an offender, that the Crown will be aware of the fact that somebody in fact has a previous record, but nothing has come up on the system because they have received a pardon and will therefore apply to the Solicitor General to have the file unsealed for sentencing purposes. That is the most often case. There are also some cases when people have applied for certain sensitive positions, particularly in policing or corrections where somebody will apply to have the file unsealed, but it is a discretionary decision by the Solicitor General.

**Senator Hastings:** You didn't answer the question. Is it often?

**Mr. Walker:** No. I don't have the numbers. But it is not often.

**Senator Hastings:** Rarely?

**Mr. Walker:** I can get those numbers.

**Senator Hastings:** Rarely?

**Mr. Walker:** I'm guessing at the number. But I think it certainly isn't more than—the number of cases that are revoked would be an indicator of this. That is the number of cases where after the record has been unsealed, and application is further made because of the subsequent conviction to have the pardon revoked. There are approximately a hundred of those a

[Traduction]

quelles raisons et dans quelles conditions le solliciteur général ou le gouvernement peuvent avoir accès au dossier?

**Mme Tardif:** Pourraient y avoir accès.

**M. Walker:** C'est dans le texte de loi. Je n'ai pas le libellé sous les yeux, mais il y a des cas de mentionnés, comme dans l'intérêt de la justice. . .

**Le sénateur Neiman:** La sécurité nationale?

**M. Walker:** Du droit criminel et. . .?

**Mme Tardif:** Oui.

**M. Walker:** Je ne suis pas certain qu'il soit question de la sécurité nationale.

**Mme Tardif:** Oui, c'est écrit dans la loi.

Avant d'autoriser la divulgation, selon le paragraphe 2, le ministre doit être persuadé que celle-ci est souhaitable dans l'intérêt de l'administration de la justice ou pour toute raison liée à la sûreté ou à la sécurité du Canada ou de tout État qui lui est allié ou associé.

**Le sénateur Hastings:** Avez-vous une idée du nombre de fois où le ministre a eu l'occasion de rouvrir un dossier?

**Mme Tardif:** Je ne sais vraiment pas.

**M. Walker:** Je n'ai pas les statistiques en main, mais ce n'est très fréquent et, la plupart du temps, c'est en vertu d'une demande en vue de condamner à nouveau un délinquant que la Couronne apprend, en fait, qu'un particulier possédait un casier judiciaire, car l'information ne figure plus dans le système parce que ce particulier a été réhabilité; par conséquent, il faut demander au solliciteur général la permission de rouvrir le dossier dans le but de condamner à nouveau cette personne. C'est l'exemple le plus fréquent. Il peut arriver aussi, lorsque quelqu'un cherche à occuper des fonctions délicates, en particulier dans les services policiers ou correctionnels, qu'on demande à rouvrir un dossier, mais cela se fait à la discrétion du solliciteur général.

**Le sénateur Hastings:** Vous n'avez pas répondu à la question. Cela se produit-il souvent?

**M. Walker:** Non. Je n'ai pas les chiffres en main, mais la chose n'est pas fréquente.

**Le sénateur Hastings:** Elle est rare?

**M. Walker:** Je peux me procurer les chiffres.

**Le sénateur Hastings:** Cela se fait rarement?

**M. Walker:** Pour parler vaguement, je ne crois que les chiffres soient plus élevés que le nombre de révocations. Ce chiffre serait un bon indice. Il s'agit du nombre de fois où, après la réouverture d'un dossier, il y a une demande de révocation du pardon en raison d'une nouvelle condamnation. Il y a une centaine de cas de ce genre annuellement, en regard des 10 000

[Text]

year as compared to 10,000 that are granted. That's the volume on one side compared to the other.

**The Acting Chairman:** Senator Stanbury.

**Senator Stanbury:** Madam chairman. That was the area that I was going to ask about. I noticed that the volume of applications has gone up substantially over a 10-year period. I think the figures we were given were from 7,000 to 25,000 between 1980 and 1990. Is there any way you can speculate on the reasons for that increase? I can think of several possible reasons but, I wondered if you had any evidence as to why the numbers are so much greater?

**Mr. Gibson:** Generally speaking, it is a matter of greater knowledge of the existence of the program and the reality is that there are over two million Canadians who have criminal records. So, the potential flow of applications is much greater than the rate at which we are receiving applications. We walk a very thin line between doing our best to ensure the program is publicly known and giving it so much publicity that we inundate ourselves with applications. There is significant publicity given to the nature of the program so those who are burdened with a criminal record can make that own judgment as to whether they wish to go through the pardon process.

**Senator Stanbury:** Is that number affected by conditional and unconditional discharges? I see you have changed the procedure with respect to them, a very positive note. But I wonder whether those were included in the 25,000 or is that—

**Mr. Gibson:** Those are included in the 25,000 applications we receive a year. Our estimates are that the removal of those from the pardon process, under this proposed bill, will have a significant impact on our workload.

**Senator Stanbury:** I would think so. I think that's highly desirable. It has been a real concern. I have had quite a number of people talk to me about the problems of having to get a pardon under those circumstances. I think that is a very positive note.

**The Acting Chairman:** Senator Hastings.

**Senator Hastings:** I notice there is always somebody making a buck on these things. These advertisements in papers. I suppose you have no control over these people or agencies doing this?

**Mr. Gibson:** None whatsoever. We make every effort to make it clear. The pardon application kit is relatively simple. Any Canadian would normally be able to understand and complete it without help from these professional organizations. But, there continue to be those who choose to work through one of the pardon services across Canada or through law offices. We get a significant number of applications submitted by lawyers on behalf of their clients. The fees charged

[Traduction]

réhabilitations accordées. Voilà à peu près le volume de part et d'autre.

**Le président suppléant:** Le sénateur Stanbury.

**Le sénateur Stanbury:** Madame le président, je voulais justement parler de cette question. J'ai remarqué que le volume des demandes avait sensiblement augmenté depuis dix ans. On a parlé, il me semble, d'une hausse de 7 000 à 25 000 entre 1980 et 1990. Pouvez-vous expliquer pareille hausse? Il me vient diverses raisons à l'esprit, mais je me demande si vous avez des explications au fait que ces chiffres sont si élevés.

**M. Gibson:** De façon générale, c'est parce qu'on est plus au courant de l'existence du programme et aussi, à vrai dire, parce que plus de deux millions de Canadiens ont un casier judiciaire. Nous pourrions donc avoir un nombre de demandes bien supérieur à celui que nous recevons. La marge est mince entre faire de son mieux pour que le public connaisse l'existence du programme et lui donner tellement de publicité que nous soyons submergés de demandes. Il y a suffisamment de publicité sur la nature du programme pour que ceux qui sont affublés d'un casier judiciaire décident d'eux-mêmes s'il vaut la peine d'entreprendre une démarche en réhabilitation.

**Le sénateur Stanbury:** Le nombre varie-t-il selon que l'absolution est sous conditions ou inconditionnelle? Vous avez modifié le processus à cet égard, ce qui est très positif. Mais je me demande si le chiffre de 25 000 concerne ces dernières absolutions ou si...

**M. Gibson:** Elles sont comprises dans les 25 000 demandes annuelles. Nous estimons qu'en les soustrayant du processus d'absolution, comme le prévoit le projet de loi, notre travail s'en trouvera de beaucoup allégé.

**Le sénateur Stanbury:** Il me semble aussi. C'est nettement à souhaiter. C'était une grande source de problème. Un grand nombre de personnes m'ont parlé de la difficulté d'obtenir une réhabilitation. Cette disposition me paraît très positive.

**Le président suppléant:** Le sénateur Hastings.

**Le sénateur Hastings:** Il y a toujours des profiteurs qui font flèche de tout bois. Je veux parler de ces annonces publicitaires dans les journaux. Vous n'avez sans doute aucun droit de regard sur ces personnes ou ces organismes.

**M. Gibson:** Absolument aucun. Nous tâchons que tout soit clair. Le formulaire de demande de réhabilitation est relativement simple. Tout citoyen devrait être à même de le comprendre et de le remplir sans l'aide de ces organismes professionnels. Certains préfèrent tout de même consulter un service de réhabilitation comme il en existe partout au Canada ou, encore, un cabinet juridique. Un nombre important de demandes nous parviennent par l'intermédiaire d'un avocat.



[Text]

by the people in this businesses can sometimes be significant. So, we do our best to ensure that the application form is as simple and straightforward and at the same time, will provide the RCMP the kind of information they need in order to reliably check their records.

**Senator Neiman:** Are those kits available locally?

**Mr. Gibson:** Yes indeed.

**Senator Hastings:** I hope I have your assurance that an application from these agencies, receives exactly the same treatment as the individual application?

**Mr. Gibson:** Exactly.

**Senator Hastings:** Yes there's no—

**Mr. Gibson:** No preferential treatment.

**Senator Hastings:** No priority or—?

**Mr. Gibson:** No.

**The Acting Chairman:** Senator Di Nino?

**Senator Di Nino:** Mr. Gibson, are there places where someone can get assistance in the completion of this document or this application or in the understanding. We may not quite appreciate the fact that it may not look so complex to a lot of people, but to some, even as simple as it may appear, there would be a great deal of difficulty understanding it. It is an emotional issue as well, which creates an additional problem. I wonder if the parole board provides any assistance in the completion and the processing of the application, or are there organizations such as John Howard Society, Operation Spring Board and organizations of that nature?

**Mr. Gibson:** Many of our offices, Correctional Services of Canada offices will provide that assistance as well and Deputy Commissioner Allen tells me that virtually every police detachment across the country will render assistance in the completion of the application, at no charge.

**Senator Di Nino:** Is this made known, Mr. Gibson or—

**Mr. Gibson:** For ourselves yes. Yes. We receive a tremendous number of telephone inquiries with regard to this process.

And we do our best in each of those cases if an individual needs assistance. It will be the case if the individual is illiterate.

**Senator Di Nino:** Precisely.

**Mr. Gibson:** We will refer them to an appropriate agency, often police in their community for assistance if they ask.

[Traduction]

Les clients paient parfois des honoraires assez élevés. Nous nous efforçons donc de faire en sorte que les formulaires soient simples et précis et, en même temps, que la GRC y trouve les renseignements dont elle a besoin pour effectuer une bonne vérification de ses dossiers.

**Le sénateur Neiman:** Les trousseaux sont-elles à la portée de tous?

**M. Gibson:** Bien sûr.

**Le sénateur Hastings:** Vous êtes en mesure de m'affirmer, j'espère, que les demandes provenant de ces organismes et celles qui proviennent de particuliers sont traitées exactement de la même manière.

**M. Gibson:** Exactement.

**Le sénateur Hastings:** Qu'il n'y a pas de...

**M. Gibson:** Pas de traitement préférentiel.

**Le sénateur Hastings:** Pas de traitement prioritaire ou...?

**M. Gibson:** Pas du tout.

**Le président:** Le sénateur Di Nino.

**Le sénateur Di Nino:** Y a-t-il, Monsieur, des endroits où les gens peuvent obtenir de l'aide pour remplir le document ou la demande, ou pour le comprendre? Nous ne sommes peut-être pas assez conscients du fait que ce qui peut paraître simple à beaucoup de personnes ne l'est pas pour un très grand nombre d'autres qui, aussi simple soit-il, auraient énormément de difficulté à le comprendre. Le problème est d'autant plus grave qu'il y a des émotions en jeu. Je me demande si la Commission des libérations conditionnelles offre de l'aide pour remplir et acheminer la demande, ou encore s'il y a des organismes comme la Société John Howard ou *Operation Springboard* qui le font.

**M. Gibson:** Beaucoup de nos bureaux de même que les Services correctionnels du Canada offrent de l'aide, et le sous-commissaire Allen me signale qu'on peut faire appel à à peu près tous les services de police d'un bout à l'autre du Canada afin de remplir gratuitement la demande.

**Le sénateur Di Nino:** Le public est-il au courant, monsieur, ou...

**M. Gibson:** En ce qui nous concerne, oui. Nous recevons un nombre incalculable d'appels téléphoniques à ce sujet.

A chaque fois que quelqu'un a besoin d'aide, nous faisons de notre mieux. C'est ainsi notamment dans le cas des analphabètes.

**Le sénateur Di Nino:** Précisément.

**M. Gibson:** S'ils veulent de l'aide, nous leur disons à qui s'adresser et, souvent, il s'agit de la police municipale.

[Text]

**Senator Di Nino:** I think that is commendable and I believe that you can help to establish a better relationship between the police and some of those who the police have apprehended in the past. The fact of life is that many of these individuals may not feel comfortable dealing with the police. I know that there are many social service agencies across the country who deal with these kinds of issues and there may be others who may be prepared to deal with them. I suggest some research be done into which of these agencies is prepared to deal with the individuals requesting the applications, completion and processing. I am sympathetic to what Senator Hastings is saying. Many of these people do not have the funds to be able to pay a lawyer or a consultant. At a stage in their lives when an emotional issue is being dealt with, some assistance from one of these agencies would be welcomed. We should make them aware of it.

**Mr. Gibson:** I would be pleased to do that senator. Indeed I might add that one of the areas of great support to us in the administration of this program has been the offices of senators and Members of the House of Commons, who through their local constituency offices, often make pardon kits available and provide support to their constituents to ensure the document are properly completed.

**Senator Hastings:** Is that like passports where no charges can be levied with respect to completion of this application.

**Mr. Gibson:** I believe that is for taking the statutory declaration associated with a passport.

**The Acting Chairman:** Senator Corbin has a question.

**Le sénateur Corbin:** Merci madame la présidente.

Je veux vous référer à l'article 12 du projet de loi, à la page 8, qui a trait à la demande de rétablissement des droits. Pouvez-vous me dire en quoi l'alinéa 4 qui nous est proposé diffère du texte original?

**Mr. Walker:** Let me just look at it quickly. It is simply a wording change as a consequential amendment. At a quick look, it simply appears to me to be third person rather than a person.

**Mr. Gibson:** I have the original.

**Mr. Walker:** It is just a wording change, section 12 on page 8, which is just a consequential amendment to the Criminal Code.

**The Acting Chairman:** That is probably a gender change.

**Le sénateur Corbin:** C'est fort probable.

**Mr. Walker:** It is to remove the "him" and replace "him" with "the person", which is just an upgrading of language that has taken place throughout the Criminal Code. Whenever there is the opportunity to make these changes, because of an

[Traduction]

**Le sénateur Di Nino:** Vous faites très bien et je crois que vous êtes en mesure d'aider à établir un rapprochement entre la police et certains de ceux que ses agents ont appréhendés par le passé. En réalité, beaucoup de ces individus ne sont pas très à l'aise avec les policiers. Beaucoup d'agences de services sociaux d'un bout à l'autre du Canada s'occupent des problèmes de ce genre et il existe sans doute d'autres organismes qui seraient disposés à le faire. On devrait faire de la recherche sur les organismes disposés à venir en aide aux personnes qui veulent savoir comment remplir et acheminer ces demandes. Je suis d'accord avec les propos du sénateur Hastings. Beaucoup de ces personnes n'ont pas les moyens de payer les services d'un avocat ou d'un consultant. A un moment où leur émotivité est mise à l'épreuve, elles seraient sûrement très heureuses de pouvoir compter sur l'aide de l'un de ces organismes. Nous devrions les sensibiliser à cette possibilité.

**M. Gibson:** Je m'en chargerai avec plaisir. Je dois dire, si vous permettez, que les bureaux des sénateurs et des députés nous sont d'un précieux secours dans l'administration de ce programme, en particulier les bureaux de circonscription dont bon nombre distribuent les formulaires de demande de réhabilitation et viennent en aide aux citoyens en vue de remplir comme il se doit les documents.

**Le sénateur Hastings:** Est-ce comme les passeports pour lesquels celui qui remplit la demande ne peut se faire payer?

**M. Gibson:** Vous voulez parler de l'attestation exigée par la loi pour l'obtention d'un passeport.

**Le président suppléant:** Le sénateur Corbin a une question.

**Senator Corbin:** Thank you, Madam Chairman.

I refer you to clause 12 of the bill, on page 8, which deals with the application for restoration of privileges. Can you tell me how the proposed subsection (4) differs from the original text?

**M. Walker:** Permettez-moi d'y jeter un coup d'oeil. Il s'agit simplement d'une modification corrélative. Rapidement, on semble simplement avoir remplacé le pronom par le mot personne.

**M. Gibson:** J'ai l'original.

**M. Walker:** La modification de l'article 12, page 8, est seulement un changement corrélatif en raison du Code criminel.

**Le président suppléant:** C'est probablement une question de genre.

**Senator Corbin:** That is quite likely.

**M. Walker:** Elle a pour effet, dans la version anglaise, de remplacer «him» par «the person», en raison des modifications terminologiques apportées à l'ensemble du Code criminel. A chaque fois que l'occasion se présente de modifier une



[Text]

amendment that is being proposed for another reason, the removal of "him" and "her" is taking place throughout the Criminal Code.

**Le sénateur Corbin:** De quel genre de droit, dont cette personne est privé, parle-t-on, lorsqu'on dit que "ses droits peuvent être rétablis"? Est-ce que ça pourrait aller aussi loin que de rétablir un sénateur dans son poste, qui aurait été trouvé coupable criminellement de quelque chose qui lui fait perdre son siège au Sénat? Est-ce que ça peut aller aussi loin que cela, s'il obtenait un pardon subséquemment?

**Mr. Walker:** I apologize because the intent here is only to be changing the words in the Criminal Code. This is not a change.

**Le sénateur Corbin:** Je comprends, mais là je parle du fond de la loi.

**Mme Tardif:** J'ai presque envie de dire que votre question me fait penser un peu à ce que l'on disait tout à l'heure, dans le fond, quand on parlait des restrictions aux permis de conduire ou à la possession d'armes à feu. La réhabilitation ne ramène pas dans l'état où c'était avant qu'il y ait infraction ou condamnation, mais ça s'occupe du futur, et ce que vous posez là comme question, je serais porté à dire que c'est comme pour les restrictions. Ce qui a déjà été appliqué comme résultat d'une sentence, on ne revient pas là-dessus. On s'occupe du futur seulement: ne pas nuire aux démarches futures d'un citoyen, soit pour un emploi ou pour toute autre raison, mais on ne revient pas à la situation antérieure à l'infraction.

**Le sénateur Corbin:** Merci.

**The Acting Chairman:** If there are no further questions. Have you anything else to add, madam?

**Mme Tardif:** J'aimerais vous remercier tout simplement de votre collaboration et j'ai beaucoup apprécié mon deuxième passage au Sénat sur un projet de loi. Merci.

**Le sénateur Corbin:** Bienvenue.

**The Acting Chairman:** We would like to thank you all for coming. Shall we go through this bill, clause-by-clause?

**Senator Hastings:** No.

**The Acting Chairman:** Would someone like to move that we report the bill?

**Senator Hastings:** Move to report the bill amendment.

**The Acting Chairman:** So moved.

Thank you very much.

Now, I would just like to remind the committee that it looks as if we are going home. It does say that—

**Senator Stanbury:** Not all the way though.

[Traduction]

disposition pour une raison quelconque, on en profite pour remplacer partout les pronoms qui dénotent un seul genre.

**Senator Corbin:** What type of right, which a person has lost, is meant to be restored? Could this restoration go so far as to restore to their positions Senators who were found criminally guilty of something that would cost them their seats in the Senate? Could this restoration go that far, if such a Senator subsequently obtained a pardon?

**M. Walker:** Excusez-moi, mais la modification n'est que d'ordre linguistique en ce qui concerne le Code criminel. Ce n'est pas une véritable modification.

**Senator Corbin:** I understand, but I am speaking now about the spirit of the law.

**Ms Tardif:** I am tempted to say that your question reminds me a little of what we were saying earlier, actually, when we were talking about prohibitions on driving a vehicle or possessing firearms. Pardon does not return an individual to the condition existing prior to the offence or the conviction, but is concerned with the future, and the basis of your question, I would be inclined to say, is something like the basis of those prohibitions. What has already been enforced as a result of a sentence is not revisited. We are concerned with the future only: with not jeopardizing the future efforts of a citizen, in employment or any other circumstances; but we do not return to the situation existing prior to the offence.

**Senator Corbin:** Thank you.

**Le président suppléant:** S'il n'y a pas d'autres questions, auriez-vous quelque chose à ajouter, madame?

**Ms Tardif:** I would simply like to thank you for your co-operation; I have very much appreciated my second appearance before the Senate concerning a bill. Thank you.

**Senator Corbin:** You are welcome.

**Le président suppléant:** Nous vous remercions tous d'être venus témoigner. Allons-nous étudier le projet de loi article par article?

**Le sénateur Hastings:** Non.

**Le président suppléant:** Quelqu'un veut-il proposer de renvoyer le projet de loi?

**Le sénateur Hastings:** Que le projet de loi soit renvoyé tel que modifié.

**Le président suppléant:** Le projet de loi est renvoyé.

Je vous remercie.

Je tiens maintenant à signaler aux membres du comité qu'il semble que nous pouvons rentrer chez nous. Il est entendu. . .

**Le sénateur Stanbury:** Pas tout à fait, cependant.

[Text]

**The Acting Chairman:** We did have a motion to adjourn C-70 yesterday afternoon. So, it has not gone for second reading. So we can't deal with it today.

**Senator Di Nino:** Before we close Madame Chairperson, are we still meeting at 12:30?

**The Acting Chairman:** Next Monday.

**Senator Di Nino:** Is it Monday?

**The Acting Chairman:** Yes, Monday. No, means no. We expect all the men to be here.

**Senator Neiman:** Yes.

**Senator Di Nino:** I'm not going to make any comments on that one.

I wouldn't touch that one with a ten-foot pole especially in this forum. I would get hung.

Thank you for clarifying that. I would have been very lonely.

The committee adjourned.

[Traduction]

**Le président suppléant:** Hier après-midi, il y avait une motion tendant à ajourner l'étude du projet de loi C-70. Comme celui-ci n'a pas passé l'étape de la deuxième lecture, nous ne pouvons pas l'étudier aujourd'hui.

**Le sénateur Di Nino:** Avant de terminer, Madame le président, avons-nous toujours une séance à 12 h 30?

**Le président suppléant:** Lundi prochain.

**Le sénateur Di Nino:** Lundi, vraiment?

**Le président suppléant:** Lundi, oui. Non, c'est non. Nous nous attendons à ce que tous les membres soient présents.

**Le sénateur Neiman:** Bien.

**Le sénateur Di Nino:** Je ne dirai rien là-dessus.

Je ne voudrais pas toucher à cette question même du bout des doigts, surtout en ces lieux. J'y risquerais ma peau.

Merci de vos précisions. Je me serais senti bien seul.

La séance est levée.











*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9

---

## WITNESSES—TÉMOINS

Mrs. Monique Tardif, M.P., Parliamentary Secretary to the  
Solicitor General.

*From the Department of the Solicitor General:*

Mr. Fred Gibson, Chairman, National Parole Board;

Mr. George Allen, Deputy Commissioner, Law Enforcement  
and Protective Services, Royal Canadian Mounted  
Police;

Mr. John Walker, Senior Policy Analyst, Release Policy.

M<sup>me</sup> Monique Tardif, députée, secrétaire parlementaire du  
Solliciteur général.

*Du ministère du Solliciteur général:*

M. Fred Gibson, président, Commission nationale des libé-  
rations conditionnelles;

M. George Allen, sous-commissaire aux Services judi-  
ciaires et de protection, Gendarmerie royale du Canada;

M. John Walker, analyste principal des politiques, Poli-  
tiques de mise en liberté.



Third Session  
Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la  
trente-quatrième législature, 1991-1992

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable NATHAN NURGITZ

*Président:*  
L'honorable NATHAN NURGITZ

Friday, June 19, 1992

Le vendredi 19 juin 1992

Issue No. 28

Fascicule n° 28

### First and last Proceedings on:

Bill S-12, An Act to amalgamate  
The Montreal Board of Trade and the  
Chamber of Commerce of Metropolitan  
Montreal

### Premier et dernier fascicule concernant:

Le Projet de loi S-12, Loi fusionnant  
le Bureau de Commerce de Montréal et  
la Chambre de commerce de Montréal  
métropolitain

### INCLUDING:

Twentieth Report of the Committee on  
Bill S-12

### Y COMPRIS:

Le vingtième rapport du Comité sur le  
Projet de loi S-12

WITNESSES:  
(see back cover)

TÉMOINS:  
(voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Senator Nathan Nurgitz, *Chairman*

The Honourable Senator Richard J. Stanbury, *Deputy  
Chairman*

and

The Honourable Senators:

Barootes	*Frith (or Molgat)
Beaudoin	Hastings
Bonnell	Lewis
Comeau	*Murray, P.C.
DeWare	(or Lynch-Staunton)
Di Nino	Neiman
Doyle	Teed

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable sénateur Nathan Nurgitz

*Vice-président:* L'honorable sénateur Richard J. Stanbury

et

Les honorables sénateurs:

Barootes	*Frith (ou Molgat)
Beaudoin	Hastings
Bonnell	Lewis
Comeau	*Murray, c.p.
DeWare	(ou Lynch-Staunton)
Di Nino	Neiman
Doyle	Teed

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate*, Thursday, June 18, 1992:

"Second reading of Bill S-12, An Act to amalgamate The Montreal Board of Trade and the Chamber of Commerce of Metropolitan Montreal.

The Honourable Senator Lynch-Staunton moved, seconded by the Honourable Senator Barootes, that the Bill be read the second time.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Lynch-Staunton moved, seconded by the Honourable Senator Chaput-Rolland, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 18 juin 1992:

«Deuxième lecture du Projet de loi S-12, Loi fusionnant le Bureau de Commerce de Montréal et la Chambre de commerce du Montréal métropolitain.

L'honorable sénateur Lynch-Staunton propose, appuyé par l'honorable sénateur Barootes, que le projet de loi soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Lynch-Staunton propose, appuyé par l'honorable sénateur Chaput-Rolland, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Gordon Barnhart

*Clerk of the Senate*



**MINUTES OF PROCEEDINGS**

FRIDAY, JUNE 19, 1992  
(32)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day in Room 356-S, at 8:02 a.m., the Acting Chairperson, the Honourable Senator DeWare, presiding.

*Members of the Committee Present:* The Honourable Senators DeWare, Di Nino, Doyle, Lynch-Staunton, Neiman, and Stanbury. (6)

*In Attendance: From the Office of the Senate Law Clerk and Parliamentary Counsel:* Mr. Raymond L. Du Plessis, Q.C., Senate Law Clerk and Parliamentary Counsel; and Mr. James W. Ryan, Q.C., Legislative Consultant.

*Also In Attendance:* The official Reporters of the Senate.

Witnesses:

Mr. Alex Harper, President, Montreal Board of Trade;

Mr. Jean Guibault, President, Chamber of Commerce of Metropolitan Montreal.

The Committee considered Bill C-12, An Act to amalgamate The Montreal Board of Trade and the Chamber of Commerce of Metropolitan Montreal.

The witnesses made statements and answered questions.

Mr. Du Plessis and Mr. Ryan answered questions.

The Honourable Senator Di Nino moved,—That Bill S-12 be reported to the Senate without amendment.

The question being put on the motion, it was adopted.

At 8:40 a.m., the Committee adjourned until Monday, June 22, 1992 at 11:30 a.m.

ATTEST:

**PROCÈS-VERBAL**

LE VENDREDI 19 JUIN 1992  
(32)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 8 h 02 dans la salle 356-S sous la présidence de l'honorable sénateur DeWare (président suppléant).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs DeWare, Di Nino, Doyle, Lynch-Staunton, Neiman et Stanbury (6).

*Présents: Du Bureau du légiste et conseiller parlementaire du Sénat:* M. Raymond L. Du Plessis, c.r., légiste et conseiller parlementaire du Sénat; et M. James W. Ryan, c.r., consultant législatif.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

M. Alex Harper, président, Bureau de Commerce de Montréal;

M. Jean Guibault, président, Chambre de commerce du Montréal métropolitain.

Le Comité examine le projet de loi C-12, Loi fusionnant le Bureau de Commerce de Montréal et la Chambre de commerce du Montréal métropolitain.

Les témoins font une déclaration et répondent aux questions.

M. Du Plessis et M. Ryan répondent aux questions.

L'honorable sénateur Di Nino propose,—Qu'il soit fait rapport du projet de loi S-12 au Sénat sans amendement.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 8 h 40, le Comité s'ajourne au lundi 22 juin 1992 à 11 h 30.

ATTESTÉ:

*Le greffier suppléant du Comité*

Serge Pelletier,

*Acting Clerk of the Committee*

## REPORT OF THE COMMITTEE

FRIDAY, June 19, 1992

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

## TWENTIETH REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill S-12, An Act to amalgamate The Montreal Board of Trade and the Chamber of Commerce of Metropolitan Montreal, has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, June 18, 1992, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

## RAPPORT DU COMITÉ

Le VENDREDI 19 juin 1992

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

## VINGTIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi S-12, Loi fusionnant le Bureau de Commerce de Montréal et la Chambre de commerce du Montréal métropolitain, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 18 juin 1992, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

*Le vice-président*

RICHARD J. STANBURY

*Deputy Chairman*



## EVIDENCE

Ottawa, Friday, June 19, 1992

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-12, to amalgamate The Montreal Board of Trade and The Chamber of Commerce of Metropolitan Montreal, met this day at 8:00 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Mabel M. DeWare** (*Acting Chairman*) in the Chair.

**The Acting Chairman:** Honourable senators, today we will deal with Bill S-12. With us are two witnesses, Mr. Alex Harper, President of the Montreal Board of Trade and Mr. Jean Guibault, President of the Chamber of Commerce of Metropolitan Montreal. Welcome. Please proceed with your opening statement.

**Mr. Alex Harper, President, Montreal Board of Trade:** Madam Chairman, we are delighted to be here. Thank you for agreeing to meet so early in the morning so that you can proceed with the very important work that you have. Frankly, I find this to be a very emotional and significant development in the history of Canada and certainly of the Montreal Board of Trade and of the Montreal business community. As Senator Lynch-Staunton said yesterday, the two organizations that are being proposed for merger are organizations that have been apart for 105 years. What we have been able to do with the efforts of the business community of Montreal over the past eight months, and it really has been that short a period, is identify the things we have in common and consequently why it is we should combine our strengths in the two organizations to be able to show not only the Montreal business community, but the population of Canada that there are ways of taking advantage of what people have in common, rather than looking at the things that divide us.

As a consequence of that, we are here to help you in the very important part of the process that you have to play, which is to give your consent to this legislation. As the President of the Montreal Board of Trade, I am an employee of the board. As of the effective date of this legislation, I will become an employee of the Board of Trade of Metropolitan Montreal. My job, after you give consent and we receive the same from the House of Commons, will be to give effect to the decisions that are being taken here. So for me it is a very significant part of a lengthy journey that will only be starting after you give your consent.

I would be delighted to answer any questions and provide background to any aspect of the bill.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le vendredi 19 juin 1992

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi S-12 (fusionnant le Bureau de commerce de Montréal et la Chambre de commerce du Montréal métropolitain), se réunit aujourd'hui à 8 h pour étudier le projet de loi.

**Le sénateur Mabel M. DeWare** (*président suppléant*) occupe le fauteuil.

**Le président suppléant:** Honorables sénateurs, nous allons traiter aujourd'hui du projet de loi S-12. Nous accueillons deux témoins, M. Alex Harper, président du Bureau de commerce de Montréal, et M. Jean Guibault, président de la Chambre de commerce du Montréal métropolitain. Bienvenue, Messieurs. Je vous prie de nous présenter votre déclaration liminaire.

**M. Alex Harper, président, Bureau de commerce de Montréal:** Madame la présidente, nous sommes très heureux de nous trouver ici aujourd'hui. Nous vous remercions d'avoir accepté de nous rencontrer si tôt le matin, de façon à que vous puissiez poursuivre le travail très important que vous accomplissez. Honnêtement, je crois que c'est un moment intense sur le plan émotif, une étape très importante pour l'histoire du Canada, certainement pour le Bureau de commerce de Montréal et le monde des affaires montréalais. Comme le sénateur Lynch-Staunton l'a dit hier, les deux organismes qui doivent être fusionnés font bande à part depuis quelque 105 ans. Ce que nous avons pu accomplir grâce aux gens d'affaires à Montréal depuis huit mois—et ça fait vraiment si peu de temps que cela—c'est de trouver ce que nous avons en commun et, de ce fait, la raison de nous unir et de profiter des points forts des deux organismes: montrer non seulement au monde des affaires à Montréal, mais aussi à toute la population du Canada qu'il y a des façons de tirer parti de ce que les gens ont en commun, plutôt que de s'attacher à ce qui nous divise.

Nous sommes donc venus vous offrir notre aide à cette étape très importante du processus, qui est la vôtre, c'est-à-dire de donner votre aval au projet de loi. En tant que président du Bureau de commerce de Montréal, je suis un employé du Bureau. À la date d'entrée en vigueur de la loi, je deviendrai employé de la Chambre de commerce du Montréal métropolitain. Mon travail, après que vous aurez donné votre aval et que la Chambre des communes aura fait de même, sera de mettre en application les décisions prises ici. C'est donc pour moi une étape très importante d'un grand voyage qui débutera seulement au moment où vous donnerez votre aval.

C'est avec le plus grand plaisir que je répondrai à toutes les questions que vous voudrez poser sur un aspect quelconque du projet de loi.

[Text]

**Mr. Jean Guibault, President, Chamber of Commerce of Metropolitan Montreal:** I wish to join Mr. Harper in thanking you for being here so early today to listen to us and take care of an important bill for Montreal, Quebec and Canada.

Comme le soulignait M. Harper, je pense que nous vivons un moment historique depuis l'annonce de la fusion des deux principales organisations d'affaires de Montréal. Cette annonce a été faite officiellement vers le début de mars 1992.

Je dois vous dire que depuis cette date nous avons eu de nombreuses rencontres avec l'ensemble des journalistes. Nous avons rencontré tous les principaux éditorialistes de la région de Montréal pour leur faire part de cet événement historique.

La réception que cette événement a eu dans la presse montréalaise est incroyable! Tant dans la presse francophone que dans la presse anglophone, tous les intervenants ont accueilli cette nouvelle comme une des nouvelles les plus prometteuse pour la région de Montréal et pour le Canada.

Je peux vous dire que depuis de nombreuses années le *Board of Trade* et la Chambre de commerce avaient de nombreuses activités communes. Nous travaillions ensemble dans de nombreux dossiers excessivement important pour la région de Montréal et pour le Canada.

Vous vous rappellerez sans doute que nous sommes intervenu dans l'annonce par le gouvernement de la localisation de l'agence spatiale dans la région de Montréal. Nous avons également travaillé sur le dossier du train à haute vitesse qui est actuellement en voie de développement. Nous avons eu énormément de dossiers communs.

Récemment, nous avons également, de façon conjointe, à la suite de l'annonce de la fusion fait un voyage à travers le Canada où nous avons présenté un document qui avait été commandé par le *Board of Trade*. Lors de la présentation de ce document, il nous a été possible de faire mention de la fusion tant à Vancouver que à Toronto. Encore là, je peux vous dire que la réception de cette nouvelle a été excessivement positive. Tous les gens qui en ont entendu parler considère cet événement comme historique.

Moi aussi, comme M. Harper, je suis disponible pour répondre à toutes vos questions. Je vous remercie de l'attention que vous nous avez accordée ce matin.

**Senator Di Nino:** I do not believe there is any opposition by any member of the Senate to the action you are taking. Personally I think it will serve the business community better to have the efforts of the two organizations achieving the same goals. We are speeding up the process at your request to be able to complete this legislation for July 1. Some questions have been raised in the chamber as to the lack of opportunity for those who may wish to make comments, particularly for people out there who may have some objection. Generally the

[Traduction]

**M. Jean Guibault, président, Chambre de commerce du Montréal métropolitain:** Je me joins à M. Harper et je vous remercie d'être ici de si bonne heure pour nous entendre et traiter d'un projet de loi qui a tant d'importance pour Montréal, pour le Québec et pour le Canada.

As Mr Harper was saying, I think we have been living in historic times since the announcement of the merger of Montreal's two major business organizations. That announcement was made officially in early March, 1992.

I must tell you that since that date, we have had many meetings with all the journalists. We have met with all the main editorial writers in the Montreal area in order to inform them of this historic event.

This event has been given an incredible reception in the Montreal press! In both the French-language and English-language press, every journalist has welcomed this news as a most promising development for the Montreal area and for Canada.

I can tell you that for many years the Board of Trade and the Chamber of Commerce had many activities in common. We worked together on many matters that were extremely important for the Montreal area and for Canada.

I am sure you will remember that we intervened when the government announced that the space agency in would be located in Montreal. We also intervened concerning the high-speed train now being developed. We worked on a great many matters together.

Recently, following the announcement of the merger, we also travelled across Canada; during that trip, we presented a document that had been commissioned by the Board of Trade. During presentations of this document, we were able to mention the merger in both Vancouver and Toronto. There again, I can tell you that this news received a most positive reception. Everyone who has heard about it considers this event a historic one.

Like Mr Harper, I am available to answer any questions you may have. Thank you for the attention you have given us this morning.

**Le sénateur Di Nino:** Je ne crois pas qu'il n'y ait un seul membre du Sénat qui s'oppose à ce que vous voulez faire. Personnellement, je crois que le monde des affaires sera mieux servi si les deux organismes cherchent à atteindre les mêmes buts. Nous accélérons le processus à votre demande, de façon à ce que le tout puisse être terminé le 1<sup>er</sup> juillet. On a signalé au sénat que quiconque aimerait présenter des observations, particulièrement ceux qui s'opposeraient d'une façon ou d'une autre au projet de loi, n'auraient pas l'occasion de le faire. En



[Text]

one-week delay is for that purpose. I understand that your organizations have covered that area quite well. Perhaps you could put on record the kinds of things you have done to ensure everyone is in support of this legislation.

**Mr. Guibault:** First of all we announced general meetings of members to each organization in order to approve the merger. Those special meetings were conducted in Montreal and the decision was unanimous. Both members of both organizations have approved the merger.

**Senator Di Nino:** I think the key word there is "unanimous". No objection was raised by any member of either organization. Is that correct?

**Mr. Guibault:** That's correct. We met with all major editorialists, we had interviews on radio and television to explain and give consideration to the merger. The population of Montreal received the proposal positively. I have not heard one single objection to the merger.

**Mr. Harper:** Both organizations have publications that go to their members and over the past three months there has been extensive reporting about the decision by the members, though they were not all present at the meetings. In addition, as required by the rules of private members' bills, we have published announcements in the local papers, and similar announcements have appeared in the Quebec and Canada official gazettes. So it is well-known. There is no question that all of the responses and reactions that we have received have been supportive and encouraged us to achieve the July 1 date. It was not a date picked by accident. We had a definite and symbolic reason to achieve that date.

**Senator Di Nino:** I hope the leadership you have shown in this effort will be reflected by the additional joining of hands across the country. It will serve the business community a lot better.

**Senator Stanbury:** I want to take the opportunity first of all to congratulate these gentlemen. I was aware of the amalgamation, but I have not had an opportunity to discuss it with anybody as eminent as yourself. It is a marvellous move, and we are grateful for your efforts in putting these two organizations together. I find the bill quite interesting. There are some beautiful historic references and some oddities. I notice we have to change the reference to the Corn Exchange in clause 12 to the Quebec Grain Traders Association. I have one little curiosity about the use of names. It looks as though you can use any name you want or need to use, especially when you are out of the country. Can you explain the need for that kind of flexibility?

**Mr. Guibault:** The only reason is that if we have to use both names in our general presentation, it makes for a very

[Traduction]

règle générale, c'est la raison du délai d'une semaine. Il paraît que vos organismes ont bien prévu la question. Vous pourriez peut-être signaler, pour le compte rendu, ce que vous avez fait pour être sûr que tout le monde soit en faveur du projet de loi.

**M. Guibault:** D'abord, nous avons convoqué les membres de chaque organisme à des assemblées générales pour faire approuver la fusion. Ces réunions spéciales ont eu lieu à Montréal, et la décision a été prise à l'unanimité. Les membres des deux organismes ont approuvé la décision.

**Le sénateur Di Nino:** Je crois que c'est là le mot clé: «unanimité». Pas un membre de l'un ou l'autre de ces organismes n'a soulevé d'objection. C'est juste?

**M. Guibault:** C'est juste. Nous avons rencontré tous les éditorialistes les plus importants, nous nous sommes prêtés à des entrevues, à la radio et à la télévision pour expliquer et étudier la fusion. Les habitants de Montréal ont eu une réaction favorable à la proposition. Je n'ai pas connaissance d'un seul cas où l'on s'oppose à la fusion.

**M. Harper:** Les deux organismes publient des documents à l'intention de leurs membres et, depuis trois mois, la décision des membres a été largement diffusée, même si les membres n'étaient pas tous présents aux assemblées. De plus, comme l'exigent les règles associées aux projets de loi d'initiative parlementaire, nous avons publié des annonces dans les journaux locaux et dans les gazettes officielles du Québec et du Canada. La question est donc bien connue. Il ne fait aucun doute que toutes les réactions et réponses ont été favorables; elles nous encouragent à mener le projet à terme pour le 1<sup>er</sup> juillet. La date n'a pas été choisie au hasard. Nous l'avons choisie pour une raison très précise, une raison symbolique.

**Le sénateur Di Nino:** J'espère que votre leadership dans ce projet servira d'exemple et en incitera d'autres à s'unir dans tous les coins du pays. Le monde des affaires en sera d'autant mieux servi.

**Le sénateur Stanbury:** J'aimerais d'abord profiter de l'occasion pour féliciter ces deux hommes. J'étais au courant du projet de fusion, mais je n'avais pas eu l'occasion d'en discuter avec un représentant si éminent. C'est une idée brillante, et nous sommes reconnaissants des efforts déployés pour réunir ces deux organismes. Je trouve le projet de loi très intéressant. Il renferme de belles allusions historiques et quelques anomalies. J'ai remarqué à la lecture de l'article 12 que le Halle au grains est assimilé à l'Association des négociants en céréales du Québec. J'ai détecté une petite bizarrerie pour ce qui est de l'usage des noms. Il semble que vous allez pouvoir utiliser le nom que vous voulez ou dont vous avez besoin, surtout à l'étranger. Pouvez-vous expliquer pourquoi vous avez besoin de ce genre de souplesse?

**M. Guibault:** La seule raison, c'est que si nous devons utiliser les deux noms dans un exposé général, ça devient très

[Text]

long name. So for convenience purposes, I am sure that very soon you will hear about the Board of Commerce. To expedite the presentation of a speaker is one reason for having such a provision in the act.

**Mr. Harper:** When one goes to France it is much easier to talk about the Chambre de Commerce du Montréal Métropolitain.

When you go to England, it is easier to talk about the Board of Trade of Metropolitan Montreal. We in the Montreal Board of Trade have been using the two names, but when we are outside of Quebec, it is rare that we refer to Bureau du Commerce except in francophone countries. It is a matter of which name best serves the purpose. What Jean said is very true. There will be increasingly the need to come up with something like "board/ chambre" to identify the duality of our organization and of our country.

**Senator Stanbury:** It makes me think of the days when I was President of the Synod Corporation of the Synod of Toronto and London of the Presbyterian Church in Canada. That is about the longest corporate name that I have had experience with, and we always shortened that to the Synod Corporation. I am looking forward to Mr. du Plessis's explanation, but I do not have any other questions. I can only assume that all sections are properly referred to, and I guess that is Mr. du Plessis's job to assure us of that.

**Senator Doyle:** Have there been previous efforts to amalgamate the two organizations?

**Mr. Harper:** I have been with the Board of Trade staff for 28 years. In my time at the Board of Trade there were at least five separate and distinct efforts made to merge the two groups. Those efforts never achieved the stage of formal discussion at the level of the board of directors of both organizations, simply because there was not the spirit and real desire to achieve what we are asking you to approve in this process. There were circumstances which did not allow the leaders of either organization to put as much water in their wine as is required to make something like this happen.

This was only able to happen because of the mutual respect that the senior people in both organizations had for each other and because of the desire to make something happen that was good for our community and country. That kind of spirit was, unfortunately, not evident in some instances in the past.

**Senator Doyle:** Another instance of "if at first you don't succeed".

You mentioned each organization having its own publications. That makes me question whether there were many employees of both organizations and whether their futures have been taken into account in your plans for amalgamation.

**Mr. Guibault:** There were approximately 22 employees and we will have 45 employees in the merged organization. I

[Traduction]

long. Pour des raisons de commodité, je suis sûr que vous allez entendre parler très bientôt de la Chambre de commerce. Une des raisons d'une telle disposition dans le projet de loi, c'est d'accélérer l'exposé d'un orateur.

**M. Harper:** En Grande-Bretagne, il est beaucoup plus facile de parler de la *Board of Trade of Metropolitan Montreal*.

En France, il est plus facile de parler de la Chambre de commerce du Montréal métropolitain. Nous utilisons les deux noms au Bureau de commerce de Montréal, mais nous utilisons rarement l'appellation française à l'extérieur du Québec, sauf dans les pays francophones. C'est le nom le plus utile qui sert dans un cas donné. Jean avait tout à fait raison. Il sera de plus en plus nécessaire de trouver une appellation comme «la Chambre/the Chamber» pour faire ressortir la dualité de notre organisme et de notre pays.

**Le sénateur Stanbury:** Cela me rappelle l'époque où j'étais président canadien de la *Synod Corporation of the Synod of Toronto and London of The Presbyterian Church*. C'est la plus longue raison sociale que j'ai connue, et nous l'avons toujours abrégée en parlant de la *Synod Corporation*. Je suis sûr que l'explication de M. Du Plessis sera révélatrice. Je n'ai pas d'autres questions. Je ne peux que présumer que tous les articles sont bien cités, et j'imagine qu'il appartient à M. du Plessis de s'en assurer.

**Le sénateur Doyle:** Est-ce qu'on a déjà essayé de fusionner les deux organismes auparavant?

**M. Harper:** Je travaille pour le Bureau de commerce depuis 28 ans. Pendant ce temps, j'ai pu compter au moins cinq projets distincts de fusion. Les efforts n'ont jamais abouti à l'étape des discussions officielles entre les membres du conseil d'administration des deux organismes, tout simplement parce qu'il n'y avait pas vraiment l'esprit, la volonté nécessaire pour accomplir ce que nous voulons vous faire approuver aujourd'hui. À cause des circonstances, les dirigeants des deux organismes n'ont pu mettre suffisamment d'eau dans leur vin pour que le projet se concrétise.

Si le projet a pu prendre forme, c'est d'abord et avant tout en raison du respect mutuel que se vouent les hauts dirigeants des deux organismes et du désir de poser un acte bénéfique pour notre secteur et pour notre pays. Malheureusement, ce genre d'esprit n'a pas toujours été évident par le passé.

**Le sénateur Doyle:** Un autre exemple où la persévérance a porté fruit.

Vous avez mentionné que les deux organismes publient des documents. Cela m'amène à me demander si elles ont beaucoup d'employés et si leur avenir est prévu dans votre projet de fusion.

**M. Guibault:** Il y avait quelque 22 employés. Nous aurons 45 employés dans l'organisme après la fusion. Je peux vous



[Text]

can confirm that they have all been taken care of properly. We do not foresee the lay-off of any employees. We are convinced that within a very short time we will be looking for new employees in order to provide further services to our members.

**Senator Doyle:** As the Prime Minister might say, if he were here, "jobs, jobs, jobs".

**Senator Neiman:** Congratulations, gentlemen, on this initiative. I think it is going to be a fine role model for many other organizations in Canada.

Are you affiliated with the Canadian Chamber of Commerce and, if so, will that continue?

**Mr. Harper:** Yes, both of us are affiliated. When the decision was approved by the members I immediately called Tim Reid, the president of the Canadian Chamber of Commerce, to alert him to what was happening so he would get it straight from us rather than through the media. I said to him, "I hope that you will not react negatively to the fact that you actually will be losing one member as a consequence of this process". He said, "Not at all", and he sent us a very nice letter of congratulations. So he has lost one member, but gained a much larger member as a consequence.

**Senator Neiman:** He has gained a much larger family.

My next question would be directed to Mr. du Plessis. Senator Frith responded on behalf of the opposition yesterday in the Senate. You may recall that he raised a couple of technical questions. One has to do with clause 9 (3), the saving clause. The other question he raised had to do with the application of the numerous sections and subsections of the Canada Corporations Act referred to clause 11. Perhaps you could just explain those.

**Mr. Raymond du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel:** Subsection 9 (3) has to be read in conjunction with subsections 9 (1) and (2). This is a standard provision that is found in the Canada Business Corporations Act, the Bank Act, the Co-operative Credit Associations Act, and the Insurance Companies Act. It was brought in a number of years ago when it was decided that the doctrine of *ultra vires* should be replaced by a more flexible doctrine which is the doctrine that a company has the capacity of a natural person. Originally companies were restricted by their objects and they could not enter into contracts if the contracts related to objects that were it was not specifically provided for in their charter or in their incorporating act.

Subsection (1) gives a company all the powers of a natural person, but then says "subject to this act". In each act there can be certain restrictions and in this case there are some.

[Traduction]

confirmer qu'on a tenu compte d'eux. Nous ne prévoyons aucune mise à pied. Nous sommes convaincus que nous allons devoir rechercher, dans un avenir très prochain, de nouveaux employés afin d'offrir d'autres services à nos membres.

**Le sénateur Doyle:** Le Premier Ministre insisterait peut-être aussi là-dessus s'il était ici: «les emplois».

**Le sénateur Neiman:** Félicitations, messieurs, de votre initiative. Je crois que ce sera un excellent exemple pour beaucoup d'autres organismes au Canada.

Êtes-vous associé à la Chambre de commerce du Canada et, le cas échéant, allez-vous continuer de l'être?

**M. Harper:** Oui, nous le sommes tous les deux. Quand nos membres ont approuvé la décision, j'ai immédiatement appelé Tim Reid, président de la Chambre de commerce du Canada, pour le mettre au courant, pour qu'il le sache de première main, plutôt que de l'apprendre par les médias. Je lui ai dit: «J'espère que vous n'allez pas réagir mal à l'idée de perdre un membre de cette façon». Il a dit que ce n'était pas le cas du tout et nous a même envoyé une très belle lettre de félicitations. Il a perdu un membre, mais un autre de ses membres a gagné considérablement en importance.

**Le sénateur Neiman:** C'est une famille beaucoup plus grosse pour lui.

Je veux poser ma question à M. du Plessis. Le sénateur Frith a parlé au nom de l'opposition hier au Sénat. Vous vous rappelez peut-être qu'il a soulevé quelques questions d'ordre technique, notamment la disposition d'exemption, le paragraphe 9(3). L'autre question portait sur l'application des nombreux articles et paragraphes de la Loi sur les corporations canadiennes dont il est question à l'article 11. Vous pourriez peut-être expliquer les choses.

**M. Raymond du Plessis, c.r., légiste et conseiller parlementaire:** Il faut lire le paragraphe 9(3) de pair avec les paragraphes 9(1) et (2). C'est la disposition habituelle, que l'on trouve dans la Loi sur les sociétés par actions, la Loi sur les banques, la Loi sur les associations coopératives de crédit et la Loi sur les compagnies d'assurance. Elle a été adoptée il y a un certain nombre d'années, au moment où on a décidé que le principe *ultra vires* serait remplacé par un principe plus souple, soit que l'entreprise a la capacité d'une personne physique. À l'origine, les sociétés étaient liées par leur objet et ne pouvaient pas obtenir de contrats qui n'étaient pas prévus précisément dans leur charte ou leur acte constitutif.

Le paragraphe (1) confère à la société tous les pouvoirs d'une personne physique, «sous réserve de la présente loi» toutefois. Toute loi peut comporter des restrictions. Ce projet de loi en comporte.

**[Text]**

Subsection (2) says, "the amalgamated corporation shall not carry on any business other than such business as, in the consideration of the corporation, advances its objects or are ancillary thereto." That is somewhat of a restriction on the "natural-person" power.

Having done that, we now have a company that has some restrictions. So in order to prevent the doctrine of *ultra vires* being reintroduced through the back door, subsection (3) was brought in to say that "no act of the amalgamated corporation, including a transfer of property to or by the corporation, is invalid by reason only that the act or transfer is contrary to its objects or to a provision of this Act or to a provision of the Canada Corporations Act applicable to the corporation." This was intended to protect third parties if, for some reason or other, this company, having all the powers of a natural person, but with some restrictions in its act, happens to enter into a contract that is contrary to one of those restrictions. This would protect the third party.

That is the way I understand the theory behind these provisions. If members want further explanation, we have with us here Mr. James Ryan who was originally involved in the preparation of the Canada Business Corporations Act and who has quite a depth of knowledge in the area of corporation law.

**Senator Neiman:** It might be interesting to hear from Mr. Ryan.

**Mr. James W. Ryan, Q.C., Legislative Counsel:** Madam Chair, senators, it has been 17 years since I appeared before a committee of the Senate. For the 13 years before that, I thought I lived up here. It was one of the most interesting aspects of my duties with the Department of Justice to appear before Senate committees and to be taken apart, as a rule. The experience was exhilarating and intellectually stimulating and I always looked forward to it. I am really pleased to be back here after 17 years of absence.

**The Acting Chairman:** You are very welcome this morning.

**Mr. Ryan:** This is really a technical question. It may look a little ridiculous to give a big power, turn around and restrict it, and then to say that what you do under it is not invalid. It relates to the history of the joint stock companies and companies or corporations created by special act. The courts in the last century were suspicious of joint stock companies. They had every reason to be because of bubble companies and the bad experience in England over that period. So they made very rigid rules for companies. They had to live within their objects.

**[Traduction]**

Le paragraphe (2) se lit comme suit: «la personne morale résultant de la fusion ne s'adonne à aucune autre activité que celles qui, de son avis, correspondent à son objet ou y sont accessoires. Cela équivaut en quelque sorte à restreindre les pouvoirs de la «personne physique».

Cela étant fait, l'entreprise fait maintenant l'objet de restrictions. Pour que le principe *ultra vires* ne soit pas appliqué indirectement, le législateur a créé le paragraphe (3): «Nulle opération faite par la personne morale résultant de la fusion, même l'acquisition ou l'aliénation de biens par elle, n'est invalide pour le seul motif que telle opération est contraire à son objet, aux dispositions de la présente loi ou à celles de la Loi sur les corporations canadiennes applicables à la personne morale.» Cette disposition vise à protéger une tierce partie si, pour une raison ou une autre, la personne morale, investie de tous les pouvoirs d'une personne physique, mais visée par certaines restrictions dans la loi, obtient un contrat qui est contraire à l'une de ces restrictions. Cela protégerait la tierce partie.

C'est mon interprétation du bien-fondé théorique de cette disposition. Si les membres veulent d'autres explications, nous avons avec nous M. James Ryan, qui a participé à la rédaction de la Loi sur les sociétés par actions et qui connaît à fond le droit des sociétés.

**Le sénateur Neiman:** Il serait peut-être intéressant d'entendre l'avis de M. Ryan.

**M. James W. Ryan, c.r., légiste-conseil:** Madame la présidente, sénateurs, cela fait 17 ans que je n'ai pas témoigné devant un comité du Sénat. Durant 13 ans, avant cette époque, j'avais l'impression de vivre ici. C'était un des aspects les plus intéressants de mon travail au ministère de la Justice: comparaître devant les comités du Sénat et, c'était couru d'avance, me faire tailler en pièces. L'expérience était passionnante et stimulante sur le plan intellectuel. J'avais toujours hâte de le faire. Je suis vraiment heureux de me retrouver ici après 17 ans d'absence.

**Le président suppléant:** Nous sommes heureux de vous accueillir ce matin.

**M. Ryan:** C'est vraiment une question d'ordre «technique». Il peut paraître un peu ridicule de conférer à quelqu'un des pouvoirs étendus, d'imposer ensuite des restrictions, puis de dire que les actes visés sont quand même valables. L'idée concerne les sociétés par actions à responsabilité limitée et les sociétés créées par une loi spéciale. Les sociétés par actions à responsabilité limitée suscitaient la méfiance des tribunaux il y a un siècle. Et pour cause: il y a eu les sociétés fantômes et la mauvaise expérience vécue par l'Angleterre à ce moment-là. On a donc décidé d'imposer des règles très strictes aux entreprises. Leurs activités devaient s'inscrire dans les «objets» qu'elles se fixaient.



## [Text]

Lawyers decided that in the incorporating instruments—not statutes, but the letters patent, registration or memorandum of association—of these various constating instruments, they would give the corporations all the powers they could think of. So the incorporating instruments became bigger and bigger with more and more powers, but every time a power was put in, it suggested one that was not in, so more were added.

The Bonanza Creek case, which was appealed to the Privy Council, determined that corporations incorporated by letters patent, equivalent to the old English charter companies, did not require this protection. They had the capacity of a natural person by the way they were incorporated. That left the memorandum of association companies in the other provinces out in the cold. They began to protect themselves by putting in capacity powers, allowing their companies to have more innate capacity.

Eventually the situation was such that the drafters of the Canada Business Corporations Act, following the example of some provincial statutes, decided to get rid of this difficulty. The difficulty was that despite all the powers that would be put in these instruments, sometimes a company or a corporation would do something that was beyond its powers—usually discovered after the fact—leaving some person with a bad contract, one that they could not claim on, and sometimes suffering losses, which did not appear fair to the ordinary person.

So they put in natural capacity, which meant that while your objects were there, the fact that you went beyond your objects was like a person. You had the same capacity as though you were a natural person of full mental capability. That brought them away from their objects, so why have objects? If they had all the capacity of a natural person, why have objects at all? But you need objects to give a purpose to a corporation.

The restrictions were put on as a way of tying them back to their objects because under our constitution the exclusive jurisdiction for the incorporation of companies with provincial objects, lies within the province. A company with other than provincial objects is within federal jurisdiction. Objects are important in our constitutional context, so it was brought back by statute to stay within your objects or the act you are incorporating, because this provision only applied to companies that were incorporated by statute or by special act or under a general statute.

When that was brought in all of a sudden it was realized, if you do that, have you not reintroduced a doctrine of *ultra*

## [Traduction]

Les avocats ont décidé que les statuts constitutifs—non pas les règlements administratifs, mais plutôt les lettres patentes, les enregistrements et les statuts—de ces divers actes constitutifs confèreraient aux sociétés tous les pouvoirs auxquels elles pouvaient penser. Les statuts constitutifs se sont donc étendus et ont renfermé un nombre croissant de pouvoirs, mais chaque fois qu'un nouveau pouvoir y était ajouté, cela faisait penser à un autre pouvoir qui n'y figurait pas. Par conséquent, on en ajoutait d'autres encore.

Dans l'affaire *Bonanza Creek*, portée en appel devant le Conseil privé, il a été déterminé que les sociétés constituées par lettres patentes, l'équivalent des vieilles *charter companies* anglaises, n'avaient pas besoin de cette protection. De par la façon dont elles étaient constituées, elles avaient la capacité d'une personne physique. Les entreprises constituées par statuts dans les autres provinces ont ainsi été laissées pour compte. Elles ont commencé à se protéger en ajoutant des pouvoirs, pour en avoir plus dès le départ.

À un moment donné, la situation a incité les rédacteurs de la Loi sur les sociétés par actions à prendre exemple sur les lois provinciales et se débarrasser de cette difficulté. La difficulté était la suivante: malgré tous les pouvoirs inscrits dans ces actes, une entreprise ou une société pouvait parfois aller au-delà de ses pouvoirs—ce qui est habituellement découvert par la suite—et quelqu'un se trouvait alors être partie à un mauvais contrat, un contrat qu'il ne pouvait faire respecter. Parfois, il y avait des pertes, ce qui semblait injuste pour Monsieur Tout-le-monde.

On a donc commencé à parler de la capacité d'une personne physique, c'est-à-dire qu'il y avait les «objets», mais il y avait aussi l'éventualité d'agir au-delà de ses objets, comme une personne. Les sociétés étaient alors assimilées à une personne physique ayant toutes ses aptitudes intellectuelles. Ce qui les écartait de leurs objets. Pourquoi en avoir à ce moment-là? Si elles ont toutes la capacité d'une personne physique, pourquoi auraient-elles des objets? Il faut quand même des objets pour donner une raison d'être à une société.

L'ajout des restrictions visait à lier les sociétés de nouveau à leurs objets. La raison est la suivante: selon notre constitution, la constitution en société d'entreprises ayant des objets provinciaux relève exclusivement des provinces. Quand les objets sont autres, c'est le gouvernement fédéral qui a compétence. Les objets sont importants dans le contexte constitutionnel. On a donc décidé d'assujettir les sociétés de nouveau à leurs objets ou à leur acte constitutif: la disposition ne s'appliquait qu'aux sociétés constituées par une loi, par une loi spéciale ou par une loi générale.

Puis, à un moment donné, on s'est rendu compte du fait que cela équivalait peut-être à réintroduire le principe *ultra vires*.

[Text]

*vires*? So then it was decided that an act done in excess of your objects is going to be valid so far as another person is concerned.

You may be prosecuted for it. It may be an illegal act. The directors may be stopped from doing it or may be sued for having done it, but the person on the other side, who has entered into the contract has a good contract. This is a round-about way of doing it, but that is the way it was done. And we are doing the same thing here.

**Senator Neiman:** I am glad. I will give a copy of this to Senator Frith.

**Mr. Ryan:** Years ago, I heard a minister in a house, not the Parliament of Canada, defining one of us as a person who could always find a problem for any solution.

**Senator Stanbury:** I think we should keep that explanation on file.

**Senator Neiman:** Why does subsection (3) not stipulate saving as regards a third party? Are you saving everybody as you go along?

**Mr. Ryan:** If you go back to the old Canada Corporations Act, you will see a provision of that kind there, referring to the doctrine of *ultra vires*, going at it directly. But that is not the way it developed in corporations. There is too much tradition and precedent to do things that easily. If this were not here, its absence would be glaring. So you tend to follow the same pattern. Does that make sense?

**Senator Neiman:** Having been around legal arguments, I guess it does. It is as clear as any we have. The other question which Senator Frith raised was with respect to clause 11 and what these subsections generally refer to.

**Mr. du Plessis:** Clause 11 of the bill is based on section 157 of the Canada Corporations Act, Part II. Part II applies to non-profit corporations, but in section 157, we have a list of sections from Part I, which formerly applied to business corporations, and these sections have been incorporated by reference in Part II to apply to non-profit corporations.

We have done the same thing in this bill. We have brought in the same provisions and a few others that were added that seemed to be useful. I can give you some examples. Sections 21, 23 and 24 are referred to in clause 11 and these have to do with contracts, cases where the seal of the company is not necessary, where a person acting as an agent of a company has no individual liability, where the acts of an attorney are binding on the company, the use of an official seal or facsimile of a corporate seal. Section 24 deals with the place of the head

[Traduction]

On a donc décidé qu'un acte au-delà des objets visés serait valable à l'égard d'un tiers.

On peut être poursuivi en justice. L'acte peut être illégal. On peut interdire aux administrateurs de continuer à agir de la sorte ou les poursuivre en justice pour l'avoir fait, mais l'autre partie a toujours un contrat valide en main. C'est une façon indirecte de faire les choses, mais c'est la façon qui a été choisie. Nous faisons la même chose dans ce cas.

**Le sénateur Neiman:** Je suis heureuse de le savoir. Je vais remettre un exemplaire au sénateur Frith.

**M. Ryan:** Il y a des années, j'ai entendu un ministre—ce n'était pas au Parlement du Canada—définir l'un d'entre nous comme étant une personne qui serait toujours capable de trouver le problème à la solution, quelle qu'elle soit.

**Le sénateur Stanbury:** C'est une explication que nous devrions garder pour nos dossiers.

**Le sénateur Neiman:** Pourquoi le paragraphe (3) ne précise-t-il pas l'exemption à l'égard d'un tiers? Tout un chacun n'est-il pas exempté de cette façon?

**M. Ryan:** Si vous vous reportez à l'ancienne Loi sur les corporations canadiennes, vous verrez qu'il s'y trouve une disposition de cette nature, qui parle directement du principe *ultra vires*. Ce n'est pas de cette façon que les choses ont évolué pour les sociétés constituées. La tradition, les antécédents sont beaucoup trop importants pour que l'on puisse faire les choses si facilement. Si la disposition n'était pas là, elle brillerait par son absence. On a tendance à reprendre la même façon de procéder. Me suivez-vous?

**Le sénateur Neiman:** Comme j'ai un peu l'habitude des arguments d'avocats, j'imagine que je suis, oui. C'est l'explication la plus claire que nous ayons. L'autre question soulevée par le sénateur Frith portait sur l'article 11 et sur l'objet général des paragraphes qui s'y trouvent.

**M. du Plessis:** L'article 11 du projet de loi s'inspire de l'article 157 de la partie II de la Loi sur les corporations canadiennes. La partie II s'applique aux sociétés sans but lucratif, mais il y a, à l'article 157, une liste d'articles tirés de la partie I, qui s'appliquaient aux sociétés constituées. La partie II renvoie à ces articles, qui s'appliquent aux sociétés sans but lucratif.

C'est la même chose dans le projet de loi. Nous avons décidé d'inclure les mêmes dispositions et d'en ajouter quelques-unes qui paraissaient utiles. Je vais vous donner quelques exemples. Les articles 21, 23 et 24 dont il est question à l'article 11 portent sur les contrats, sur les cas où le sceau de la société n'est pas nécessaire, ceux où la personne qui représente l'entreprise n'est pas responsable individuellement, où la société est liée par les actes d'un avocat, où on fait usage d'un sceau officiel ou de la reproduction du sceau de la



[Text]

office. Clause 11(b) refers to sections 65 to 73. Section 65 deals with general laws regarding borrowing powers, accounts and audit, information as to mortgages and charges, and it just goes on with a lot of administrative provisions brought in by reference, just as they were brought in in section 157 of the Canada Corporations Act.

**Senator Stanbury:** Have all the necessary references been made to your satisfaction?

**Mr. du Plessis:** That is correct. A lot of intensive work has gone on in the past two weeks to get this bill to where it is today. A lot of that was done under extreme pressure between the petitioners and our legislative consultant, Mr. Ryan. The reason you had page proofs for second reading yesterday was that there was much work still to be done. You have a copy of the bill that reflects the results of that work. That is why there were problems yesterday in, not only the French version, but also the English version. These have all been corrected. The corrected bill is what you have before you today.

**Mr. Ryan:** The fundamental reason for this provision, is that it will permit the amalgamated corporation to have changes made in its corporate structure or corporate governance, without having to come back to Parliament for statutory amendments.

**The Acting Chairman:** Thank you very much. Honourable senators, would you like to go through this bill clause by clause?

**Senator Di Nino:** I move that we report the bill without amendment, Madam Chairman.

**The Acting Chairman:** Thank you. All in favour? So moved.

**Senator Lynch-Staunton:** Madam Chair, may I as sponsor of the bill express the appreciation of the board and the Chamber to Mr. du Plessis, Mr. Ryan and their associates. I plead guilty to putting them under some of the pressure referred to. They understood the need for having this bill at this time and I am delighted to say appreciative we are for their provision of service in such a quick fashion. Many thanks.

I also want to thank all colleagues for their understanding in expediting this bill, particularly colleagues across and their leader whose views on the use and misuse of rules is well known and highly respected. I do not want to suggest that we misused the rules. We did however take full advantage of all the flexibility in the rules referring to private members' bills

[Traduction]

société. L'article 24 traite de l'emplacement du siège social. L'alinéa 11b) renvoie aux articles 65 à 73. L'article 65 traite des dispositions législatives générales régissant le pouvoir d'emprunt, les comptes et les vérifications, les renseignements sur les hypothèques et les charges, puis il y a les renvois à toute une série de dispositions administratives, comme le législateur l'a fait à l'article 157 de la Loi sur les corporations canadiennes.

**Le sénateur Stanbury:** Êtes-vous d'avis que tous les renvois nécessaires ont été faits?

**M. du Plessis:** Oui. Depuis deux semaines, nous avons travaillé avec acharnement pour que le projet de loi en soit rendu au point où il en est aujourd'hui. Entre les défenseurs du projet de loi et notre légiste-conseil, M. Ryan, il y avait une pression énorme sur la majeure partie du travail qui s'est fait. C'est la raison pour laquelle vous aviez les épreuves en main pour la deuxième lecture hier: il y avait encore beaucoup de travail à accomplir. Vous avez maintenant un exemplaire du projet de loi, le fruit de ce travail. C'est la raison pour laquelle il y avait des problèmes non seulement dans la version française, mais aussi dans la version anglaise hier. Le tout a été corrigé. Vous avez entre les mains aujourd'hui le projet de loi dûment corrigé.

**M. Ryan:** L'objet essentiel de cette disposition, c'est de permettre à la société résultant de la fusion de modifier sa structure sans être obligée de demander au Parlement d'apporter une modification législative.

**Le président suppléant:** Merci beaucoup. Honorables sénateurs, voulez-vous étudier le projet de loi article par article?

**Le sénateur Di Nino:** Je propose de faire rapport du projet de loi sans amendement, Madame la présidente.

**Le président suppléant:** Merci. Tout le monde est d'accord? Adopté.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Madame la présidente, en tant que parrain du projet de loi, j'aimerais faire part de la reconnaissance du Bureau et de la Chambre envers M. du Plessis, M. Ryan et leurs associés. Je suis coupable: je suis responsable en partie des pressions qui ont été exercées sur eux. Ils ont compris la nécessité de faire adopter le projet de loi tout de suite, et je suis heureux de signaler à quel point nous sommes reconnaissants du service rapide qu'ils ont fourni. Merci beaucoup.

J'aimerais aussi remercier tous mes collègues, qui se sont montrés compréhensifs et ont accéléré le processus, particulièrement mes collègues de l'opposition et leur leader, dont les idées sur l'utilisation judicieuse ou abusive des règles sont bien connues et inspirent le respect. Je ne veux pas laisser entendre que nous avons abusé des règles. Nous avons tout de

[Text]

and our rules in general. Hearing your views on the purpose of the bill is very satisfying to our friends who have spoken with us and they will bring back the knowledge that what they are doing has the full support of the Senate. I know the House will feel the same way and the reflection of the whole country about a very significant event for the Montreal region.

**The Acting Chairman:** Thank you. The bill will be reported this morning.

The committee adjourned.

[Traduction]

même tiré le maximum de la souplesse des règles régissant les projets de loi d'initiative parlementaire et de nos règles en général. Nos amis sont très contents d'entendre votre point de vue sur l'objet du projet de loi et ils iront de l'avant en sachant qu'ils ont l'appui inconditionnel du Sénat. Je sais que la Chambre sera du même avis—tout le pays sera également heureux de constater cette évolution des plus importante pour la région de Montréal.

**Le président suppléant:** Merci. Nous ferons rapport du projet de loi ce matin.

La séance est levée.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9

---

WITNESSES—TÉMOINS:

Mr. Alex Harper, President, Montreal Board of Trade;

M. Alex Harper, président, Bureau de Commerce de Montréal;

Mr. Jean Guibault, President, Chamber of Commerce of Metropolitan Montreal.

M. Jean Guibault, président, Chambre de commerce du Montréal métropolitain.



Third Session  
Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la  
trente-quatrième législature, 1991-1992

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable NATHAN NURGITZ

*Président:*  
L'honorable NATHAN NURGITZ

Monday, June 22, 1992

Le lundi 22 juin 1992

Issue No. 29

Fascicule n° 29

### First and last Proceedings on:

Bill C-49, An Act to amend the Criminal Code  
(sexual assault)

### Premier et dernier fascicule concernant:

Le Projet de loi C-49, Loi modifiant  
le Code criminel (agression sexuelle)

### First and last proceedings on:

Bill C-70, An Act to amend  
the Criminal Code (jury)

### Premier et dernier fascicule concernant:

Le Projet de loi C-70, Loi modifiant  
le Code criminel (jury)

### APPEARING:

The Honourable Kim Campbell, M.P.  
Minister of Justice

### COMPARAÎT:

L'honorable Kim Campbell, députée  
Ministre de la Justice

*(Continued on next page)*

*(Suite à la page suivante)*





---

INCLUDING:

Twenty-first Report of the Committee on  
Bill C-49  
Twenty-second Report of the Committee on  
Bill C-70

---

WITNESSES:

(see back cover)

---

Y COMPRIS:

Le vingt-et-unième rapport du Comité sur  
le Projet de loi C-49  
Le vingt-deuxième rapport du Comité sur  
le Projet de loi C-70

---

TÉMOINS:

(voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Nathan Nurgitz, *Chairman*

The Honourable Richard J. Stanbury, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	Johnson
Bonnell	Lewis
DeWare	*Murray, P.C.
Di Nino	(or Lynch-Staunton)
Doyle	Neiman
*Frith (or Molgat)	Spivak
Hastings	Teed

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable Nathan Nurgitz

*Vice-président:* L'honorable Richard J. Stanbury

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Johnson
Bonnell	Lewis
DeWare	*Murray, c.p.
Di Nino	(ou Lynch-Staunton)
Doyle	Neiman
*Frith (ou Molgat)	Spivak
Hastings	Teed

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Johnson substituted for that of the Honourable Senator Comeau (June 22, 1992).

The name of the Honourable Senator Spivak substituted for that of the Honourable Senator Barootes (June 22, 1992).

The name of the Honourable Senator Nurgitz substituted for that of the Honourable Senator Johnson (June 22, 1992).

The name of the Honourable Senator Johnson substituted for that of the Honourable Senator Keon (June 22, 1992).

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Johnson substitué à celui de l'honorable sénateur Comeau (le 22 juin 1992).

Le nom de l'honorable sénateur Spivak substitué à celui de l'honorable sénateur Barootes (le 22 juin 1992).

Le nom de l'honorable sénateur Nurgitz substitué à celui de l'honorable sénateur Johnson (le 22 juin 1992).

Le nom de l'honorable sénateur Johnson substitué à celui de l'honorable sénateur Keon (le 22 juin 1992).



**ORDERS OF REFERENCE**

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate*, Thursday, June 18, 1992:

“Second reading of Bill C-49, An Act to amend the Criminal Code (sexual assault).

The Honourable Senator DeWare moved, seconded by the Honourable Senator Rossiter, that the Bill be read the second time.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator DeWare moved, seconded by the Honourable Senator Rossiter, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.”

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate*, Thursday, June 18, 1992:

“Resuming the debate on the motion of the Honourable Senator Balfour, seconded by the Honourable Senator Keon, for the second reading of Bill C-70, An Act to amend the Criminal Code (jury).

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Balfour moved, seconded by the Honourable Senator Chaput-Rolland, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.”

**ORDRES DE RENVOI**

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 18 juin 1992:

«Deuxième lecture du Projet de loi C-49, Loi modifiant le Code criminel (agression sexuelle).

L'honorable sénateur DeWare propose, appuyé par l'honorable sénateur Rossiter, que le projet de loi soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur DeWare propose, appuyé par l'honorable sénateur Rossiter, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 18 juin 1992:

«Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Balfour, appuyée par l'honorable sénateur Keon, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-70, Loi modifiant le Code criminel (jury).

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Balfour propose, appuyé par l'honorable sénateur Chaput-Rolland, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Gordon Barnhart

*Clerk of the Senate*

## PROCÈS-VERBAL

LE LUNDI 22 JUIN 1992  
(33)

## SÉANCE DU MATIN

[Texte]

Le Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 11 h 35 dans la pièce 256-S, Édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Nathan Nurgitz.

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs DeWare, Di Nino, Doyle, Hastings, Johnson, Lewis, Neiman, Nurgitz et Stanbury. (9)

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Spivak et Kinsella.

*Aussi présent:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: M<sup>me</sup> Mollie Dunsmuir, attachée de recherche.

*Également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Comparaît:* L'honorable Kim Campbell, députée, ministre de la Justice.

*Témoins:*

Le professeur Don Stuart, faculté de droit, université Queen;

*Du ministère de la Justice:*

M. Richard Mosley, avocat général principal, sous-direction de la politique en matière de droit pénal et familial;

M<sup>me</sup> Catherine Kane, conseillère juridique, section de la politique—droit pénal;

M<sup>me</sup> Heather Holmes, conseillère juridique, section de la politique—droit pénal.

*Du Fonds d'action et d'éducation juridiques pour les femmes:*

M<sup>me</sup> Sheila McIntyre;

M<sup>me</sup> Judy Rebick, présidente, Comité canadien d'action sur le statut de la femme;

M<sup>me</sup> Eunadie Johnson, de l'Organisation nationale des femmes immigrantes et femmes appartenant à une minorité visible du Canada.

L'honorable sénateur DeWare préside la séance.

Le Comité entreprend l'étude de son Ordre de renvoi du jeudi 18 juin 1992 relativement au projet de loi C-49, Loi modifiant le Code criminel (agression sexuelle).

Le professeur Stuart fait une déclaration et répond aux questions.

À 12 h 15, le Comité suspend ses travaux.

À 13 h 50, le Comité reprend ses travaux, l'honorable sénateur Nurgitz occupant le fauteuil de la présidence.

## MINUTES OF PROCEEDINGS

MONDAY, JUNE 22, 1992  
(33)

## MORNING SITTING

[Translation]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this morning at 11:35 a.m. in room 256-S of the Centre Block, the Honourable Nathan Nurgitz presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators DeWare, Di Nino, Doyle, Hastings, Johnson, Lewis, Neiman, Nurgitz and Stanbury. (9)

*Other Senators present:* The Honourable Senators Spivak and Kinsella.

*Also present:* From the Research Branch of the Library of Parliament: Ms. Mollie Dunsmuir, Research Officer.

*Also In attendance:* The official reporters of the Senate.

*Appearing:* The Honourable Kim Campbell, MP, Minister of Justice.

*Witnesses:*

Professor Don Stuart, Faculty of Law, Queen's University.

*From the Department of Justice:*

Mr. Richard Mosley, Senior General Counsel, Criminal and Family Law Policy Directorate;

Ms. Catherine Kane, Counsel, Criminal Law Policy Section;

Ms. Heather Holmes, Counsel, Criminal Law Policy Section.

*From the Women's Legal Education and Action Fund (LEAF):*

Ms. Sheila McIntyre;

Ms. Judy Rebick, President, National Action Committee on the Status of Women;

Ms. Eunadie Johnson, National Organization of Immigrant and Visible Minority Women of Canada.

The Honourable Senator DeWare took the Chair.

The Committee undertook to consider its Order of Reference of Thursday, June 18, 1992 respecting Bill C-49, An Act to amend the Criminal Code (sexual assault).

Professor Stuart made a presentation and answered questions.

At 12:15 p.m., the Committee recessed.

At 1:50 p.m., the Committee resumed sitting, with the Honourable Senator Nurgitz in the Chair.



L'honorable Kim Campbell fait une déclaration et répond aux questions.

M<sup>mes</sup> McIntyre, Rebick et Johnson font une présentation et répondent aux questions.

À 14 heures, le Comité ajourne ses travaux jusqu'à 16 heures ce même jour.

*ATTESTÉ:*

The Honourable Kim Campbell made a presentation and answered questions.

Ms. McIntyre, Ms. Rebick and Ms. Johnson made presentations and answered questions.

At 2 p.m., the Committee adjourned until 4 p.m. in the afternoon.

*ATTEST:*

*Le greffier du Comité*

Serge Pelletier

*Clerk of the Committee*

MONDAY, JUNE 22, 1992  
(34)

AFTERNOON SITTING

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day in Room 250, East Block at 4:00 p.m., the Honourable Senator Nathan Nurgitz, presiding.

*Members of the Committee Present:* The Honourable Senators DeWare, Di Nino, Doyle, Hastings, Johnson, Lewis, Neiman, Nurgitz, Spivak and Stanbury. (10)

*In Attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Ms. Mollie Dunsmuir, Research Officer.

*Also In Attendance:* The official Reporters of the Senate.

*Witnesses:*

*From the Department of Justice:*

Mr. Michael Zigayer, Counsel, Criminal Law Policy Section;

Ms. Heather Holmes, Counsel, Criminal Law Policy Section.

*From Real Women:*

Ms. C. Gwendolyn Landolt, National Vice-President;

Ms. Ann Hartmann, Policy Advisor.

The Committee considered Bill C-70, An Act to amend the Criminal Code (jury).

The witnesses made statements and answered questions.

*It was agreed,—*That Bill C-70 be reported to the Senate without amendment.

The Committee resumed consideration of Bill C-49, An Act to amend the Criminal Code (sexual assault).

LE LUNDI 22 JUIN 1992  
(34)

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui dans la salle 250 de l'édifice de l'Est à 16 heures, sous la présidence de l'honorable sénateur Nurgitz (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs DeWare, Di Nino, Doyle, Hastings, Johnson, Lewis, Neiman, Nurgitz, Spivak et Stanbury. (10)

*Présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* M<sup>me</sup> Mollie Dunsmuir, attachée de recherche.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:*

*Du ministère de la Justice:*

M. Michael Zigayer, conseiller juridique, section de la politique—Droit pénal;

M<sup>me</sup> Heather Holmes, conseillère juridique, section de la politique—Droit pénal.

*Du Real Women:*

M<sup>me</sup> C. Gwendolyn Landolt, vice-présidente nationale;

M<sup>me</sup> Ann Hartmann, conseillère en matière de politique.

Le Comité examine le projet de loi C-70, Loi modifiant le Code criminel (jury).

Les témoins font des déclarations et répondent aux questions.

*Il est convenu,—*Que le projet de loi C-70 soit renvoyé au Sénat sans amendement.

Le Comité reprend l'étude du projet de loi C-49, Loi modifiant le Code criminel (agression sexuelle).

The witnesses made statements and answered questions.

Les témoins font des déclarations et répondent aux questions.

*It was agreed,—That Bill C-49 be reported to the Senate, without amendment, but with comments.*

*Il est convenu,—Que le projet de loi C-49 soit renvoyé au Sénat, sans modification, mais assorti d'observations.*

At 5:20 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

À 17 h 20, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTEST:

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Paul Bélisle

*Clerk of the Committee*



## REPORTS OF THE COMMITTEE

MONDAY, June 22, 1992

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

## TWENTY-FIRST REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill C-49, An Act to amend the Criminal Code (sexual assault), has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, June 18, 1992, examined the said Bill and now reports the same without amendment, but with the following observation:

The Committee recognizes that vulnerability to sexual assault and diminished access to justice may be related to social inequalities such as those experienced by specific groups identified by race, national or ethnic origin, colour, religion, age, sexual orientation, mental or physical disability, or occupation.

MONDAY, June 22, 1992

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

## TWENTY-SECOND REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill C-70, An Act to amend the Criminal Code (jury), has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, June 18, 1992, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

*Le président*

NATHAN NURGITZ

*Chairman*

## RAPPORTS DU COMITÉ

Le LUNDI 22 juin 1992

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

## VINGT-ET-UNIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-49, Loi modifiant le Code criminel (agression sexuelle), a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 18 juin 1992, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement, mais avec l'observation suivante:

Le Comité reconnaît que la vulnérabilité aux agressions sexuelles et le manque d'accès à la justice peuvent être liés aux inégalités sociales comme celles que subissent certains groupes identifiés par la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, l'âge, l'orientation sexuelle, l'incapacité mentale ou physique ou l'occupation.

Le LUNDI 22 juin 1992

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

## VINGT-DEUXIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-70, Loi modifiant le Code criminel (jury), a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 18 juin 1992, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

## EVIDENCE

Ottawa, Monday, June 22, 1992

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-49, to amend the Criminal Code (Sexual Assault), met this day at 11.30 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Mabel M. DeWare** (*Acting Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** I call to order this meeting of the Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs. We are dealing with Bill C-49, the "no means no" bill.

We have with us this morning Professor Don Stewart from the Faculty of Law, Queen's University. We welcome you. After your opening statement, we would be pleased to ask you questions.

**Professor Don Stewart, Faculty of Law, Queen's University:** Honourable senators, thank you very much for allowing me to appear. In this very controversial area of sexual assault, I think it is important to state what you claim to bring to the debate. In my particular case, it is my experience as a law professor for 23 years, listening to students in particular. We all know attitudes on this important subject have definitely changed. It is certainly time to support the thrust of this bill and to recognize the "no means no" philosophy, that women have a right to say no.

The other experience that I bring to bear to the subject is that, a couple of years ago, I took sabbatical and prosecuted full time for a year in Toronto, prosecuting several sexual assault cases.

I suggest that, so far, the consultation process in the House of Commons has pretty well ignored the input of those who have the possibility of actually prosecuting this offense. Certainly given the nature of judicial independence and not consulting with judges, I am quite aware in my other capacity of appearing at judicial education seminars that judges are very unhappy with their present job of presiding over multiple charges of sexual assault and abuse of children, in protracted trials involving not guilty pleas. It is very difficult. I would like to point out that this bill will not make that job much easier. It will make it worse.

The other experience that I would like to bring to bear is that, since I happen to teach at Queen's in Kingston, I am also familiar with the attempt to treat sexual offenders in the penitentiary. I bring to your attention the fact that one of the lead-

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le lundi 22 juin 1992

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, à qui a été renvoyé le projet de loi C-49, Loi modifiant le Code criminel (agression sexuelle), se réunit aujourd'hui à 11 h 30 pour examiner le projet de loi.

**Le sénateur Mabel M. DeWare** (*président suppléant*) occupe le fauteuil.

**Le président :** Je déclare ouverte la réunion du Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Nous étudions actuellement le projet de loi C-49, «non veut dire non».

Nous avons avec nous ce matin M. Don Stewart, professeur à la Faculté de droit de l'Université Queen. Bienvenue parmi nous. Après votre déclaration liminaire, il nous ferait plaisir de vous poser des questions.

**M. Don Stewart, Faculté de droit, Université Queen :** Honorables sénateurs, je vous remercie de l'occasion qui m'est offerte de témoigner devant vous. L'agression sexuelle étant une question très controversée, je pense qu'il est important de préciser ce qu'on croit pouvoir apporter au débat. Dans mon cas, ce sont mes 23 années d'expérience comme professeur de droit, à l'écoute surtout des étudiants. Nous savons tous que les attitudes à l'égard de cette importante question ont changé catégoriquement. Le moment est certainement venu d'appuyer l'orientation de ce projet de loi et de reconnaître que «non veut dire non», que les femmes ont le droit de dire non.

L'autre expérience dont je peux vous faire profiter dans ce contexte est celle que j'ai vécue il y a quelques années, lorsque j'ai pris un congé sabbatique et que j'ai travaillé à temps plein pendant une année comme avocat de la Couronne à Toronto où j'ai eu l'occasion de poursuivre en justice plusieurs personnes accusées d'agression sexuelle.

Selon moi, jusqu'à maintenant, le processus de consultation à la Chambre des communes n'a guère fait appel à la contribution de ceux qui ont en fait la possibilité de poursuivre en justice les agresseurs sexuels. Je sais, sans même les avoir consultés, parce que j'ai participé à des colloques à leur intention, que les juges sont très malheureux de devoir instruire de nombreuses affaires d'agression sexuelle et d'abus contre des enfants dans le cadre de longs procès où il y a plaidoyer de non-culpabilité. C'est très difficile. Je tiens à vous signaler que ce projet de loi ne leur facilitera pas la tâche, bien au contraire.

Je peux aussi parler par expérience, puisque j'enseigne à l'Université Queen qui se trouve à Kingston, des efforts mis en oeuvre dans les établissements pénitentiaires pour traiter les délinquants sexuels. Je tiens à attirer votre attention sur le



[Text]

ing protagonists of treatment programs, psychologist Dr. Bill Marshall of Kingston, indicates that at any one time in Canada less than 10 per cent of jailed sexual offenders are actually being treated. Most are just there.

Just as in other areas, like domestic assault, if you really want to improve the problem—and I think we are all aware of the fact that changing legislation is one thing, but if there is not the political will and/or the money to devote to things like shelters and treatment when offenders reach prison, then we have to proceed with some caution.

As senators are aware, this bill is very controversial. It has been the subject of wide public debate. I would like to say that my brief and my submission to you this morning will only address one aspect of the bill. I think the bill itself can be divided into three different sections.

Clause 273.1 deals with consent and I have nothing to submit on that point. I think it is well drafted and it represents the "no means no" philosophy, and should be applauded.

Clause 276 is the other part that I will not address, being the relevance of prior sexual history. Quite a lot of provisions are attached to that. Again, I have nothing to submit on that. It largely reflects the will of the Supreme Court of Canada in the Seaboyer case. If I had a comment on that one, it would be that the bill in fact gives more discretion to judges and, quite unwittingly, might end up protecting victims less than the Supreme Court itself set out to do in the Seaboyer case. However, I believe that Parliament's hands are tied on this matter.

So what is left is clause 273.2. Just very briefly, I would like to remind senators that 1982 was a year of fundamental change in the law relating to rape particularly, in that it was no longer legally relevant to prove attempted sexual intercourse without consent and we have now three categories of sexual assault, three different levels of seriousness. That has not changed under this bill.

We also have a very strong tradition in Canadian criminal law which is that, generally speaking, we confine criminal law to somebody who is actually aware of the risk. If the person honestly thought there was no risk, normally speaking, there is no criminal responsibility. That has been so in the area of sexual assault since 1982. The major change in this bill, as I see it, appears in 273.2(b).

In most sexual assault cases, there are usually two types of defence. One is that the accused says the complainant did con-

[Traduction]

fait que l'un des principaux protagonistes des programmes de traitement, le psychologue Bill Marshall de Kingston, a indiqué que 10 pour 100 seulement des délinquants sexuels incarcérés au Canada sont traités.

Comme dans le cas d'autres questions, dont celle des voies de fait contre un membre de la famille, si l'on veut vraiment améliorer la situation—et je sais que nous sommes tous bien conscients qu'il ne servira à rien de modifier la loi s'il n'y a pas la volonté politique ou l'argent voulus pour que soient établis des centres d'accueil et des programmes de traitement à l'intention des détenus—il faudra agir prudemment.

Comme les sénateurs le savent, ce projet de loi est très controversé. Il a fait l'objet d'un important débat public. Mon mémoire et mon exposé de ce matin ne concernent que l'un de ses aspects mais il comporte, je pense, trois principales dispositions.

L'article 273.1 a trait au consentement et je n'ai rien à dire à ce sujet. Le libellé est clair et traduit bien la philosophie «non veut dire non», et je crois qu'il faudrait y applaudir.

Je ne trouve rien à redire non plus à l'article 276 qui concerne la pertinence de la preuve relative au comportement sexuel antérieur. Un assez grand nombre de dispositions y sont rattachées. Il reflète en gros la volonté de la Cour suprême du Canada dans l'affaire Seaboyer. Si j'avais un commentaire à faire au sujet de cet article, ce serait que le projet de loi accorde en fait un plus grand pouvoir discrétionnaire aux juges et que les victimes pourraient finir par jouir d'une moins grande protection que celle que la Cour suprême elle-même a cherché à leur accorder dans l'arrêt Seaboyer, même si ce n'est pas là l'intention visée. Cependant, je crois que le Parlement a les mains liées.

Reste donc l'article 273.2. J'aimerais très brièvement rappeler aux sénateurs que l'année 1982 a été marquée par des changements fondamentaux aux lois concernant notamment le viol, en ce sens qu'il n'est désormais plus pertinent sur le plan juridique de prouver qu'il y a eu tentative de relation sexuelle sans consentement et que nous avons maintenant trois catégories d'agression sexuelle, trois niveaux différents de gravité. Cela n'a pas changé dans le projet de loi.

Nous avons au Canada une tradition solidement implantée en droit criminel, savoir que, généralement parlant, seules sont responsables devant la loi les personnes qui étaient en fait au courant du risque. Si quelqu'un croyait honnêtement qu'il n'y avait aucun risque, normalement parlant, sa responsabilité criminelle ne serait pas engagée. Il en est ainsi depuis 1982 en ce qui concerne l'agression sexuelle. Le changement principal proposé par ce projet de loi réside, autant que je puisse en juger, dans l'alinéa 273.2b).

Dans la plupart des affaires d'agression sexuelle, il y a habituellement deux types de défense. L'accusé peut en effet dire

*[Text]*

sent; another defence is that he honestly believed she was consenting. As I am sure senators are aware, this bill would change that, make the honest belief defence tougher, and would say that you can only have that defence if the accused did not take reasonable steps in the circumstances known to the accused at the time, to ascertain that the complainant was consenting.

As far as I see, I think it is fundamental to understand that this is now criminalizing unreasonable behaviour. Even if the man believes that the woman was consenting, if he honestly believes and he would not have done what he did if he did not think she was consenting, and if in the circumstances the trier of fact, usually a jury in these cases, determines that is unreasonable, then that man will be convicted of sexual assault.

In my view, although this would be a large extension of criminal responsibility, I think it is time to recognize criminal responsibility for unreasonable conduct of this type in the sexual assault context.

I am not opposed to the major thrust of the bill. I would like to distance myself from those who have said, for example, that this bill criminalizes seduction. Seduction involves consent. This does not involve consent. It involves somebody who proceeded believing that the woman was consenting when she was not, and it was unreasonable for him to continue.

I want to indicate as clearly as I can that I found the process of input into this bill extreme distressing. My original brief was filed with the House of Commons on February 4. It took a great deal of angry letter-writing on my part and help from the *Lawyers Weekly* to get access to that committee. I only got access on the very last day. To this day, I do not think that the views I am about to suggest to you have been adequately considered. I would urge you to ask your next witness, who I believe is the minister, why it is that these proposals have not so far appeared in the bill.

The proposal is this. It is absolutely fundamental in other areas of the law to recognize a legal distinction between somebody who deliberately took a risk and somebody who was just negligent. I will give you an example using a hunting accident. Some men are fooling around with a gun and somebody gets shot. We would not think of criminalizing that behaviour as murder unless there was a deliberate risk that somebody would be killed. However, we would not let that person off if there was negligence either. And if it was a negligent killing, we would call that manslaughter.

*[Traduction]*

que la plaignante était consentante ou invoquer, comme moyen de défense, le fait qu'il croyait honnêtement qu'elle était consentante. Je suis persuadé que les sénateurs savent que ce projet de loi changerait tout cela, rendrait plus difficile la défense fondée sur la croyance honnête et ne l'autoriserait en fait que si l'accusé n'avait pas pris des mesures raisonnables, dans les circonstances dont il avait alors connaissance, pour s'assurer du consentement.

Autant que je puisse en juger, cela revient à criminaliser un comportement déraisonnable. Même si l'homme croyait que la femme était consentante, s'il le croyait honnêtement et n'aurait pas fait ce qu'il a fait s'il n'avait pas cru qu'elle l'était, et si, dans les circonstances, le juge des faits, habituellement un jury, déterminait qu'il ne s'est pas montré raisonnable, alors cet homme serait reconnu coupable d'agression sexuelle.

À mon avis, il s'agirait là d'une extension considérable de la notion de responsabilité criminelle, mais je pense qu'il est temps de reconnaître la responsabilité criminelle attribuable à une conduite déraisonnable de ce type dans le contexte de l'agression sexuelle.

Je ne m'oppose pas à l'orientation générale du projet de loi. J'aimerais prendre mes distances par rapport à ceux qui ont dit, par exemple, qu'il criminalise la séduction. La séduction suppose le consentement. Ce n'est pas le cas ici. Quelqu'un dans ce cas-ci est passé aux actes en croyant que la femme était consentante alors qu'elle ne l'était pas, et sa conduite était dans ce sens déraisonnable.

Je tiens à vous indiquer aussi clairement que je le peux qu'il m'a été extrêmement difficile jusqu'à maintenant d'avoir mon mot à dire sur ce projet de loi. J'ai présenté mon mémoire à la Chambre des communes le 4 février. Il m'aura fallu de nombreuses lettres dans lesquelles j'exprimais mon mécontentement et l'aide de *Lawyers Weekly* pour être entendu par le comité. Je n'y aurai eu accès que le dernier jour de séance. À ce jour, je ne pense pas qu'il a été dûment tenu compte des vues que je suis sur le point de vous exposer. Je vous exhorterais à demander à votre prochain témoin que je crois être la ministre pourquoi ces propositions n'ont pas encore été incluses dans le projet de loi.

Voici. Il serait absolument essentiel de faire une distinction dans la loi entre quelqu'un qui aurait délibérément pris un risque et quelqu'un qui se serait tout simplement montré négligent. Je vais vous donner l'exemple d'un accident de chasse. Des hommes s'amuse avec une carabine et l'un d'entre eux reçoit une balle. Nous ne penserions pas à parler de meurtre à moins qu'on ait délibérément couru le risque de tuer quelqu'un. Toutefois, le coupable ne s'en tirerait pas pour autant s'il y avait eu négligence. Et s'il s'agissait d'un meurtre par négligence, alors on parlerait d'homicide involontaire coupable.



*[Text]*

There is a huge distinction on penalty. Murderers have life imprisonment as a minimum penalty. Manslaughterers do not even go to gaol sometimes. There is a huge distinction on culpability recognized in our traditions. Not only in our traditions, it is now recognized by the Supreme Court of Canada, and senators will be aware that a good percentage of law relating to murder was struck down as unconstitutional on this basis that a murderer should be someone who is actually aware of the risk.

Parliament has also recently moved in another area, the crime of arson, setting fire to buildings. I presume it was based on the assumption of continuing to suggest that someone has to be actually aware of the risk that their conduct would result in setting fire to the building. That was not good enough and arson, like other offenses, is a very serious business, so Parliament in 1990 in section 436, criminalized the offense of arson by negligence and reduced the maximum penalty from 14 years to 5.

My first and major submission is one which I think would not offend the thrust of the bill, but would make it much easier for judges, prosecutors, and the most important thing perhaps is that it would make it less likely that women are going to be forced again and again to testify in these areas. My submission is that Parliament should separate out from the definition of sexual assault an offense called negligent sexual assault, which would penalize the accused who did not take reasonable steps to ascertain whether the woman was consenting. That would be an indictable offense for which the maximum penalty would be five years in penitentiary.

That would have a number of advantages. First, it would make it consistent with what we have done in these two other areas I have mentioned: the murder and manslaughter distinction which is the Supreme Court of Canada's work; arson by negligence which is Parliament's work. What is different about this context that does not allow us to do the same thing?

I also think it would be much fairer to men. Although some women can be charged with sexual assault now because it is a gender-neutral offense, predominantly we are talking about violence against women and children by men. It would be fairer to men because you would not be mixing up into the same category someone who is a deliberate sexual assaulter and somebody who is acting unreasonably in a sexual context.

At the moment this bill has it all in one category. It is called sexual assault. Everything is in the same category. The intention is to penalize and criminalize unreasonable behaviour in a sexual context, which I agree with. Whenever you go after one

*[Traduction]*

La différence de peine est énorme. L'emprisonnement à vie est la peine minimale prévue en cas de meurtre. Ceux qui sont reconnus coupable d'homicide involontaire ne vont parfois même pas en prison. Nos traditions établissent une énorme distinction sur le plan de la culpabilité. La Cour suprême du Canada le fait maintenant elle aussi et les sénateurs savent sans doute qu'un fort pourcentage des lois sur le meurtre ont été jugées inconstitutionnelles parce qu'un meurtrier est réputé être quelqu'un qui était en fait conscient du risque.

Le Parlement a récemment adopté des mesures dans un autre domaine, celui des incendies criminels. Je suppose qu'il l'a fait à partir de la supposition que quelqu'un doit en fait être conscient du risque que peut poser sa conduite s'il met le feu à un bâtiment. Cela ne suffisait pas et l'incendie criminel étant, comme d'autres crimes, considéré comme très grave, le Parlement l'a criminalisé en 1990 à l'article 436 où il est question d'incendie criminel par négligence, et il a réduit la peine maximale de 14 à 5 ans.

La première suggestion que j'aurais à faire n'irait pas, je crois, à l'encontre du projet de loi, mais elle faciliterait grandement la tâche des juges et des procureurs de la Couronne et, ce qui est plus important peut-être, elle ferait en sorte que les femmes seraient vraisemblablement moins souvent forcées de témoigner. Ma suggestion est la suivante : le Parlement devrait reconnaître à l'intérieur de la définition de l'agression sexuelle une infraction appelée agression sexuelle par négligence et prévoir de pénaliser l'accusé qui n'a pas pris de mesures raisonnables pour s'assurer du consentement de la femme. Il s'agirait d'une infraction punissable par voie d'acte d'accusation, passible d'une peine maximale de cinq ans d'emprisonnement.

Cela comporterait un certain nombre d'avantages. Premièrement, cette mesure cadrerait avec ce qui a été fait dans les deux autres cas que j'ai mentionnés : celui du meurtre et de l'homicide involontaire coupable, où la Cour suprême du Canada a établi une distinction; et celui de l'incendie criminel par négligence, où le Parlement est intervenu. Qu'est-ce qui nous empêche dans ce contexte-ci de faire la même chose?

Deuxièmement, je pense que cela serait beaucoup plus juste pour les hommes. Même si certaines femmes peuvent être accusées d'agression sexuelle parce que cette infraction n'est pas propre à un sexe en particulier, on parle surtout de la violence des hommes à l'endroit des femmes et des enfants. Cela serait donc plus juste pour les hommes parce que celui qui a commis délibérément une agression sexuelle n'entrerait pas dans la même catégorie que celui qui n'aurait pas agi de manière raisonnable dans un contexte sexuel.

À l'heure actuelle, le projet de loi ne comporte qu'une seule catégorie. On y parle d'agression sexuelle tout court. Tout entre dans la même catégorie. L'intention est de pénaliser et de criminaliser un comportement déraisonnable dans un con-

[Text]

of those new types of criminality, everybody will plead not guilty because they will want to establish, through a protracted jury trial, that their conduct was just negligent, rather than deliberate.

If you had a separate offense of negligent sexual assault, maximum penalty of five years, you would have a lot more guilty pleas. I think that ultimately is a good idea, and that would be enough penalty for someone who is unreasonable in a sexual context.

There is a sense in which we conduct these debates now on a very low level, which is, do you think whatever we are doing survives Charter challenge? I think that is important. Equally important is that this is a fairer concept of criminal law and consistent with what we are doing elsewhere.

But there is the Charter dimension as described in my original brief, only been circulated at the weekend, and I am sure you have not all had time to read it. I recently finished a book on the Charter's impact on criminal law which is the basis upon which I am suggesting my views. I think there were originally four reasons why the scheme proposed by Parliament is unconstitutional and will be struck down ultimately by the Supreme Court of Canada. One of those reasons is now gone because the minister, at the last moment, removed the word "all" from "taking all reasonable steps". That is to be applauded and that has removed one constitutional challenge.

However, I would suggest to you that there are actually three bases on which the scheme might still be declared unconstitutional. One is that it excludes any notion of the defence of intoxication. Just briefly, there is a good argument that that amounts to what we call absolute liability and, for that reason alone, when we try to penalize in that way, the courts might strike this down.

The present members of the Supreme Court have indicated they are prepared to listen to an argument on this basis, dealing with the defence of intoxication.

Second, one of the bases on which the murder laws are now limited to someone who was only aware of the likelihood of killing, is something called the "stigma argument". Most people around the country do not like this argument. It is very difficult to work with, but I suggest that it is the basis upon which we have struck down approximately three-quarters of law relating to murder. I can see some judge somewhere saying that surely sexual assault bears the biggest stigma of all—and rightly so, it is a very serious matter—and therefore

[Traduction]

texte sexuel, ce avec quoi je suis d'accord. Tout ceux qu'on cherchera à reconnaître coupables de cette nouvelle infraction plaideront non coupables parce qu'ils voudront établir dans le cadre d'un long procès par jury qu'il y a eu négligence de leur part plutôt que propos délibéré.

S'il y avait une infraction distincte appelée agression sexuelle par négligence, passible d'une peine maximale de cinq ans, il y aurait sûrement un plus grand nombre de plaideurs de culpabilité. Je pense que ce serait une bonne idée et que cette peine serait suffisante pour quelqu'un qui ne se serait pas montré raisonnable dans un contexte sexuel.

Il faut aussi dans le cadre de ce débat se poser la question suivante : les mesures qui seront adoptées survivront-elles à des contestations judiciaires fondées sur la Charte? Je pense que c'est une question importante. Ce qui est tout aussi important, c'est que cette notion de droit criminel serait plus juste et cadrerait avec ce qui se fait ailleurs.

Or, il y a cet aspect de la Charte que j'ai décrit dans mon mémoire original, qui ne vous a été distribué qu'en fin de semaine et que vous n'avez sûrement pas tous eu le temps de lire. Je viens de terminer un bouquin sur l'incidence de la Charte sur le droit criminel dont sont inspirées mes suggestions. Il y avait à l'origine quatre raisons pour lesquelles le régime proposé par le Parlement était inconstitutionnel et aurait pu être rejeté par la Cour suprême du Canada. L'une de ces raisons a maintenant disparu parce que la ministre, à la dernière minute, a supprimé le mot «toutes» dans le membre de phrase «pris les mesures raisonnables». J'applaudis à sa décision qui a entraîné la disparition d'un prétexte de contestation constitutionnelle.

Cependant, il est encore à mon avis trois autres raisons pour lesquelles le régime pourrait être déclaré inconstitutionnel. La première est qu'il exclut toute notion de défense fondée sur l'affaiblissement volontaire des facultés. Soit dit brièvement, tout porte à croire que cela pourrait équivaloir à ce que nous appelons la responsabilité absolue et, pour cette seule raison, lorsqu'on cherchera à pénaliser de cette façon, il se pourrait que les tribunaux frappent cette disposition de nullité.

Les membres actuels de la Cour suprême ont indiqué qu'ils étaient prêts à entendre un argument fondé sur l'affaiblissement des facultés comme moyen de défense.

Par ailleurs, l'une des raisons pour lesquelles les lois sur le meurtre ne s'appliquent désormais qu'aux seuls individus qui étaient conscients de la possibilité de meurtre est ce qu'on appelle l'«argument du stigmatisme». La plupart des Canadiens n'aiment pas cet argument. Il est très difficile à manier, mais il explique à mon avis l'abrogation des trois quarts des mesures législatives sur le meurtre. J'entends déjà certains juges dire que l'agression sexuelle entraîne le pire stigmatisme de tous—et à raison puisqu'il s'agit d'un crime très grave—et qu'elle



*[Text]*

should be limited to subjective *mens rea*, which is an awareness of the risk.

I think there is a real danger, in that by not separating out negligent sexual assault you will end up eventually having a constitutional limit for someone who honestly believed someone was consenting, which is not what LEAF and other supporters of this bill want to accomplish. They are right. If negligent sexual assault was separated out for a lower penalty, it would be far easier to resist that kind of argument.

The third constitutional argument is that the present Chief Justice of Canada, Chief Justice Lamer, in a case called *Martineau*, dealing with murder, has already suggested that as a constitutional principle you cannot punish negligent conduct as severely as you can intentional conduct.

My view is that there are three arguments that could be substantially avoided if Parliament would act consistently with the law of murder and arson and produce a lesser offence.

I have not been able to engage in a debate with the Minister of Justice or her officials on this issue, but I would guess that the objections to the scheme I propose would be that this will further trivialize sexual assault. I do not think it will because you still have the option of sending people to jail for a maximum of five years. As well, this law surely has to be perceived in a realistic context. In the city of Toronto, the average sentence for sexual assault is 14 months. Even if a radical change of attitudes doubled the going rate for sentences, I do not think any judge in the country is going to send someone who is just unreasonable in a sexual context, to a penitentiary for more than five years, or would want to. So I think that it does not trivialize it in that sense.

There are also other strategic advantages of having a guilty plea. I have consulted, since my brief was completed on February the 4th, with many women, including victims. One of the realities of teaching in a law school is that female students do come to you indicating that they are victims. Many of them seek protection in the area of acquaintance rape. They suggest they never proceeded to report, partly on the basis that police officers and prosecutors say that that is not really rape, that is something else. If there was a separate offence of negligent sexual assault, I think it would be clearer for sexual assault crisis centres to encourage and support women of that type to come forward. You would end up with a very serious offence on a person's record, a jail sentence, and the possibility, although only a possibility, a penitentiary sentence.

*[Traduction]*

devrait donc être restreinte à l'intention criminelle subjective, soit la conscience du risque.

Je crois qu'en ne créant pas une catégorie à part pour l'infraction sexuelle par négligence on risque éventuellement d'imposer des limites constitutionnelles à quelqu'un qui croyait honnêtement avoir eu le consentement du plaignant, ce que ne cherche pas à obtenir le FAEJ et d'autres défenseurs de ce projet de loi. Ils ont raison. Si l'agression sexuelle par négligence était passible d'une peine moins sévère, il serait beaucoup plus facile de résister à ce type d'argument.

Le troisième argument constitutionnel tient à ce que l'actuel juge en chef de la Cour suprême du Canada, le juge Lamer, a déjà donné à entendre dans l'affaire *Martineau* ayant pour cause un meurtre qu'on ne peut pas en tant que principe constitutionnel punir la conduite négligente aussi sévèrement que la conduite intentionnelle.

À mon avis, le Parlement pourrait facilement réfuter ces trois arguments s'il adoptait des mesures conformes aux lois sur le meurtre et l'incendie criminel et en arrivait à un délit moins grave.

Je n'ai pas pu discuter de la question avec la ministre de la Justice et ses représentants, mais je suppose qu'ils s'opposeraient au régime que je propose sous prétexte qu'il contribuerait à banaliser encore davantage l'agression sexuelle. Je ne pense pas que ce soit le cas parce qu'on pourra continuer à envoyer des gens en prison pour qu'ils y purgent une peine maximale de cinq ans. En outre, cette loi doit être vue dans un contexte réaliste. À Toronto, la peine moyenne pour agression sexuelle est de 14 mois. Même si un changement radical d'attitude faisait doubler les peines, aucun juge de ce pays ne serait prêt à mon avis à envoyer quelqu'un qui aurait simplement omis de se montrer raisonnable dans un contexte sexuel dans un établissement pour plus de cinq ans. Je ne pense donc pas qu'il y aurait banalisation en ce sens.

Un plaidoyer de culpabilité comporterait d'autres avantages stratégiques. J'ai consulté, après avoir terminé la rédaction de mon mémoire le 4 février, de nombreuses femmes, y compris des victimes. Lorsqu'on enseigne dans une école de droit, on rencontre des étudiantes qui avouent avoir été victimes de viol. Il s'agit, dans bien des cas, d'un viol par une connaissance. L'une des raisons pour lesquelles elles n'ont jamais signalé le crime est que les agents de police et les procureurs de la Couronne affirment qu'il s'agit non pas de viol, mais de quelque chose d'autre. Je pense que si l'agression sexuelle par négligence entrait dans une catégorie distincte, il serait plus facile pour les centres d'aide aux victimes d'agression sexuelle d'inciter les femmes à signaler une agression de ce genre. L'accusé pourrait être accusé d'une infraction très grave, être arrêté et peut-être, et je dis bien peut-être, devoir purger une peine d'emprisonnement.

**[Text]**

Another possible argument against the scheme is that the judges will take care of this in sentence. It is true that the judges have complete control over sentence, but I also think it is a matter of fundamental importance that triers of fact decide on culpability. Most of these offences will be proceeding before juries. If a jury comes back with a finding of guilty, no one will know the basis for the verdict, whether it is deliberate sexual assault or negligent sexual assault. The judge is not legally entitled to ask, so the judges will just ham it up and do it on their own. I do not think that is desirable, from either the point of view of the victim or the accused. I obviously cannot speak for the judges, but I am not sure that the judges want that responsibility either.

**The Chairman:** Professor Stewart, is there a chance that we could start the questioning? We are expecting the minister in 20 minutes or so and we really would like to have some of our members question you for a few moments.

**Mr. Stewart:** Certainly, if could I have just one line more. My other suggestion, although I think it is probably far too late at this point of the debate, is that the effect of the sexual assault bill of 1982 was to trivialize rape because it has been put in the same category as all sexual touching. My second proposal would be to toughen up the bill by returning rape to the second tier of sexual assault and going back to the definition of attempted penetration. The advantage of doing that would be that you would be putting all forms of rape automatically into the middle category of sexual assault. They are now routinely prosecuted as the lowest form, in the same category as sexual touchings. You could do it without having to have debates about the meaning of bodily harm. If you rely on judges saying that all rapes cause psychological harm as the way of putting it into the second category, you are going to have lots more victims on trial. Thank you.

**Senator Neiman:** Thank you, Professor Stewart. I first learned about the position you take by reading some of the debates on the other side after the bill went back. I think some of the members over there did pay attention to what you were saying.

I agree in general with your proposition that there should be degrees of culpability. I am a little unclear at this point. I do not have my Criminal Code in front of me. You said there were three degrees at the moment.

**Mr. Stewart:** Yes, there is sexual assault, a middle category, usually of sexual assault causing bodily harm or sexual assault with a threat, and the third one is aggravated sexual

**[Traduction]**

Un autre argument possible contre le régime est que les juges auront à décider de la peine. Il est vrai que les juges exercent un contrôle absolu sur la peine, mais je pense aussi qu'il est de la plus haute importance que les juges des faits décident de la culpabilité. La plupart des procès pour de telles infractions se feront devant des jurys. Si un jury juge l'accusé coupable, personne ne saura comment il en est arrivé au verdict, s'il s'agit d'agression sexuelle délibérée ou d'agression sexuelle par négligence. Les juges n'ont pas vraiment le droit de poser de questions de sorte qu'ils auront tendance à se fier à leur propre instinct. Je ne pense pas que cela soit souhaitable ni pour la victime ni pour l'accusé. Je ne peux évidemment pas dire ce qu'en pensent les juges, mais je ne suis pas certain qu'ils veuillent assumer cette responsabilité.

**Le président :** Monsieur Stewart, serait-il possible de passer aux questions? Nous attendons la ministre dans une vingtaine de minutes et nous aimerions que certains de nos membres aient la chance de vous poser quelques questions.

**M. Stewart :** Bien sûr, mais permettez-moi d'ajouter quelques mots. Mon autre point, même si je pense qu'il est probablement trop tard pour le faire valoir à cette étape-ci du débat, est que le projet de loi de 1982 sur l'agression sexuelle aura eu pour effet de banaliser le viol parce qu'il entre maintenant dans la même catégorie que tous les autres contacts sexuels. Ma deuxième suggestion serait de faire en sorte que le projet de loi soit plus sévère en remplaçant le viol dans la deuxième catégorie d'agressions sexuelles et en reprenant la définition de tentative de pénétration. Cela aurait pour avantage le regroupement automatique de toutes les formes de viol dans la deuxième catégorie d'agressions sexuelles. À l'heure actuelle, les viols sont couramment traités comme des agressions sexuelles du niveau le plus bas et ils entrent dans la même catégorie que les attouchements sexuels. Il serait possible de le faire sans tenir de débat sur le sens de lésions corporelles. Si l'on comptait sur les juges pour dire que tous les viols entraînent des séquelles psychologiques pour qu'ils entrent dans la deuxième catégorie, alors un nombre beaucoup plus grand de victimes seraient tenues de témoigner à un procès. Merci.

**Le sénateur Neiman :** Merci, monsieur Stewart. J'ai pris connaissance de vos vues en lisant le compte rendu de certaines des délibérations à l'autre endroit après que le projet de loi a été renvoyé. Je pense que certains députés ont prêté l'oreille à ce que vous aviez à dire.

Je suis en général d'accord avec vous pour dire qu'il devrait y avoir des degrés de culpabilité. Je ne comprends pas tout à fait. Je n'ai pas le Code criminel devant moi. Vous avez dit qu'il y avait à l'heure actuelle trois degrés.

**M. Stewart :** Oui, il y a l'agression sexuelle, puis une deuxième catégorie, l'agression sexuelle avec infliction de lésions corporelles ou avec menaces, et une troisième catégo-



[Text]

assault which usually involves a maiming or absolute mutilation.

**Senator Neiman:** I see. I can understand that the offender that would be called a "rapist" would get the most severe penalty. I am a little uncertain as to that other category about negligent sexual assault. You are recommending a five-year maximum for those kinds of offences. Would you differentiate between the one-time offender and a person who repeatedly commits this kind of an offence?

**Mr. Stewart:** Under the scheme that I proposed, even if it was a second offence and the trier said it was unreasonable behaviour, but not a deliberate rape, the maximum penalty would be five years and, I assume, for a repeat offence would be able to give a maximum penalty of five years. I do not want to be glib on this. Most judges do not give anywhere near the maximum.

**Senator Neiman:** We realize that.

**Mr. Stewart:** Most of the debate is on rape, and rightly so. It is the most important area. Under the scheme you are proposing, any charge of sexual assault would involve either sexual touching, a deliberate rape or negligent rape. I think you are putting too many different types of behaviour into the same category. My two ideas are really not to change the bill, but just to put a new form of classification of offences.

**Senator Neiman:** To clarify the offences to make it easier for the judges and as well for the victim and the defence.

**Mr. Stewart:** The objective here which we all share, I think, is to try to have more women come forward. I think more women would come forward under the scheme that I propose. If a peace officer says it does not look like rape, the sexual assault people will be able to say that the definition of criminal responsibility has been extended, this is unreasonable behaviour, it is a criminal offence, it is serious. Yes, it is not deliberate rape, it is negligent sexual assault.

To go back to my other example, when there is a hunting accident the issue is whether to lay a charge of murder or manslaughter. Sometimes the prosecutor will go with the lesser offence, there is a plea of guilty and there is not a trial. In this context, the main advantage will be that the victim will not have to testify about this horrible experience again.

[Traduction]

rie, soit celle de l'agression sexuelle grave dans le cas de laquelle la victime est habituellement mutilée ou défigurée.

**Le sénateur Neiman :** Je vois. Je peux comprendre que le délinquant qu'on pourrait appeler un « violeur » se verrait imposer la peine la plus sévère. Je ne suis pas certaine au sujet de cette autre catégorie dans laquelle entrerait l'agression sexuelle par négligence. Vous recommandez une peine maximale de cinq ans pour ce type d'infraction. Feriez-vous une différence entre le délinquant qui en serait à sa première infraction et une personne qui commettrait sans cesse ce type d'infraction?

**M. Stewart :** En vertu du régime que je propose, même s'il s'agissait d'une deuxième infraction, mais que le juge des faits dise qu'il s'agissait d'une conduite déraisonnable et non pas d'un viol délibéré, la peine maximale serait de cinq ans et, je suppose qu'elle pourrait également être de cinq ans en cas de récidive. Je ne voudrais pas passer pour désinvolte, mais la plupart des juges sont loin d'imposer la peine maximale.

**Le sénateur Neiman :** Nous en sommes conscients.

**M. Stewart :** Le gros du débat porte sur le viol, et à raison. C'est la question la plus importante. En vertu du régime que vous proposez, l'agression sexuelle pourrait consister en de simples attouchements sexuels, en un viol délibéré ou en un viol par négligence. Je pense que vous faites entrer de trop nombreux types différents de comportement dans la même catégorie. Mes deux suggestions ne consistent pas vraiment à modifier le projet de loi, mais à y intégrer une nouvelle forme de classification des infractions.

**Le sénateur Neiman :** Pour préciser les infractions de sorte que la situation soit plus facile pour les juges de même que pour la victime et la défense.

**M. Stewart :** L'objectif que nous visons tous, je crois, est d'encourager un plus grand nombre de femmes à porter des accusations. Je pense qu'un plus grand nombre d'entre elles le feraient dans le cadre du régime que je propose. Si un agent de la paix dit ne pas avoir l'impression qu'il s'agit d'un viol, les experts pourront répondre que la définition de responsabilité criminelle a été élargie, qu'il s'agit d'un comportement déraisonnable, qu'il y a eu infraction au Code criminel et que l'affaire est grave. Oui, il ne s'agit pas d'un viol délibéré, mais il y a eu agression sexuelle par négligence.

Pour en revenir à mon autre exemple, lorsqu'il y a un accident de chasse, la question consiste à savoir si l'on doit porter des accusations de meurtre ou d'homicide involontaire coupable. Parfois, le procureur penchera pour l'infraction la moins grave, il y aura plaidoyer de culpabilité et il n'y aura pas de procès. Dans ce contexte, l'avantage principal sera que la victime n'aura pas à témoigner à propos de l'horrible expérience qu'elle a vécue.

[Text]

**Senator Neiman:** I gather there has been more than one objection to this defence of intoxication and you say that the way it is worded now amounts to absolute liability.

**Mr. Stewart:** I do not want to mislead anyone. The present law reflects the present law. In other words, it says that you cannot have a defence of mistake if you were intoxicated. That arguably reflects the present law. I do not think it does. I do not think it reflects the compromise by Madam Justice Wilson, when she was on the Supreme Court of Canada. Even she, in this context, said in the case of extreme intoxication it should be a defence. It would be difficult to suggest to Parliament how to change the law relating to intoxication as a defence at this time because the Supreme Court of Canada is deeply split on the issue. There have been all sorts of changes in personnel. Madam Justice Wilson is not on the court anymore. Who knows what the outcome would be? But you could expect that in the next five years there will be a challenge based on the exclusion of intoxication as a defence.

**Senator Neiman:** This is off topic as far as your presentation is concerned, but you know that many witnesses, particularly some of the women's groups, were concerned about the fact that there were certain categories of women which, in their view, were not sufficiently protected by this bill.

From your experience as a prosecutor, do you think there should be some kind of special protection in this bill for women of different cultural backgrounds with regard to the expectations of their husbands; what they can or cannot do as far as their wives are concerned, or for our native groups or the disabled?

**Mr. Stewart:** I am not sure what legislation like this can really accomplish with those noble goals in mind. I testified at the House of Commons the same day as the prostitutes group testified. I think they have adequate protection under the new definition of consent or withdrawing consent. The debate on that one seems to be whether or not special and vulnerable groups should be reflected in the preamble.

Clearly there is a political fight going on between Parliament and the Supreme Court of Canada and Parliament is attempting to state its assertion of priorities in the preamble. I do not think you should be surprised if in the future, the Supreme Court of Canada states its view of political priorities in the area. They have a responsibility to interpret all these

[Traduction]

**Le sénateur Neiman :** Je crois comprendre que l'affaiblissement des facultés comme moyen de défense a suscité plus d'une objection et vous dites que le libellé donne à entendre qu'il y a une responsabilité absolue.

**M. Stewart :** Je ne veux pas induire personne en erreur. La loi actuelle reflète la législation existante. Autrement dit, elle dit qu'un accusé ne peut pas prétexter une erreur de fait comme moyen de défense si ses facultés étaient affaiblies. D'aucuns affirment que cela est révélateur de la loi actuelle. Je ne suis pas de cet avis. Je ne pense pas que cela reflète le compromis fait par M<sup>me</sup> le juge Wilson lorsqu'elle était à la Cour suprême du Canada. Même elle, dans ce contexte, a dit qu'il devrait s'agir d'un moyen de défense malgré un affaiblissement extrême des facultés. Il serait difficile de suggérer au Parlement comment à cette étape-ci modifier les mesures législatives relatives à l'affaiblissement des facultés comme moyen de défense parce que la Cour suprême du Canada elle-même est profondément divisée à ce sujet. Il y a eu toutes sortes de changements de personnel. M<sup>me</sup> le juge Wilson n'y est plus. Qui sait ce qui arrivera? On peut s'attendre, j'en suis persuadé, à ce qu'au cours des cinq prochaines années il y ait une contestation fondée sur l'exclusion de l'affaiblissement des facultés comme moyen de défense.

**Le sénateur Neiman :** Cela n'a rien à voir avec votre présentation, mais vous savez que de nombreux témoins, surtout des groupes représentant des femmes, ont dit s'inquiéter du fait que certaines catégories de femmes ne sont pas, à leur avis, suffisamment protégées par ce projet de loi.

D'après votre expérience comme procureur, croyez-vous qu'une protection spéciale devrait être accordée par ce projet de loi aux femmes de milieux culturels différents pour ce qui est des attentes de leurs maris, de ce qu'ils peuvent ou ne peuvent pas faire en ce qui concerne leur femme, de même qu'à nos autochtones ou aux personnes handicapées?

**M. Stewart :** Je ne sais pas au juste ce qu'une loi comme celle-ci pourrait permettre d'accomplir eu égard à ces nobles objectifs. J'ai témoigné devant le comité de la Chambre des communes le même jour que le groupe des prostituées. Je pense qu'elles jouissent d'une protection suffisante en vertu de la nouvelle définition du consentement ou de l'absence de consentement. Le débat semble tourner autour de la question de savoir si le préambule devrait faire mention de groupes spéciaux et vulnérables.

De toute évidence, le Parlement et la Cour suprême du Canada se livrent une lutte politique et le Parlement cherche à définir ses priorités dans le préambule. Il ne faudrait pas se surprendre si la Cour suprême du Canada décidait un jour d'exposer ses priorités politiques dans le domaine. Il lui incombe d'interpréter toutes ces lois à la lumière de la Charte.



*[Text]*

laws in the light of the Charter. The last time they did this was in the Seaboyer case. I think Parliament has gone about as far as it can.

I was asked this question last time and I thought maybe you could add particularly vulnerable groups to the preamble, but it becomes difficult and wordy. I also think that in this type of area you often cannot expect everything to be accomplished by legislation. Education of judges, prosecutors and police officers would probably go further.

**Senator Neiman:** Yes, I think it would too.

**Senator Di Nino:** Mr. Stewart, you made a comment before that led me to believe that this legislation was directed to protecting children as well as women on the same level. I am having a little difficulty with that. I understand that in general that would be the case, but with regard to consent, surely when talking about a child that is a totally different issue which would be found elsewhere than in this piece of legislation. I wonder if you could clarify that for me.

**Mr. Stewart:** That is true. There are special provisions dealing with consent—who can consent and at what age you can consent—not before Parliament at this time.

This is one of the aims of the bill that is reflected in the preamble. We were also concerned about unreasonable behaviour, for example, between teenagers, in which the victims are typically younger, growing women. These principles would apply in those contexts once they have reached the age at which they can give consent. This bill does not directly deal with that and Parliament has dealt with that before. It is not before you today.

**Senator Di Nino:** That is why I was suggesting that. I was a little confused by your comment. Am I correct in stating that those provisions would be contained elsewhere, though?

**Mr. Stewart:** Yes.

**Senator Di Nino:** Like many other people, I have some grave concerns about the problem that a court will have in reaching this conclusion on having taken reasonable steps. This will probably be challenged somewhere along the line in the Supreme Court. In the final analysis, to feel absolutely sure that a person will not be charged, will we have to have a written contract with a notary standing there beside the couple to confirm that both of them had agreed to conduct themselves in whatever manner the document contained? I am having some difficulty with that.

**Mr. Stewart:** I do not think that would be a fair reading or concern about this bill at all. I do not think that concerns of that nature are reflected in the bill.

*[Traduction]*

Elle l'a fait pour la dernière fois dans l'affaire Seaboyer. Je pense que le Parlement est allé aussi loin qu'il le pouvait.

On m'a posé la question la dernière fois et j'ai répondu croire qu'on pourrait ajouter des groupes particulièrement vulnérables dans le préambule, mais la tâche est complexe. Je pense aussi que dans ce domaine on ne peut pas s'attendre à ce que la loi règle tout. Il y aurait probablement lieu de chercher à sensibiliser davantage les juges, les procureurs de la Couronne et les agents de police.

**Le sénateur Neiman :** Oui, je suis de votre avis.

**Le sénateur Di Nino :** Monsieur Stewart, vous avez fait tout à l'heure une observation qui me porte à croire que cette loi est destinée à protéger les enfants tout aussi bien que les femmes. Je ne vous suis pas tout à fait. Cela pourrait être le cas dans l'ensemble, mais en ce qui concerne le consentement, on ne pourrait sûrement pas mettre les enfants sur un pied d'égalité avec les femmes. Je me demandais si vous pouviez préciser.

**M. Stewart :** C'est vrai. Il y a des dispositions spéciales concernant le consentement—qui peut consentir et à partir de quel âge—dont le Parlement n'a pas encore été saisi.

C'est l'un des buts du projet de loi que fait ressortir le préambule. Nous avons également des craintes au sujet du comportement déraisonnable, par exemple, des adolescents dont les victimes sont habituellement de jeunes femmes. Ces principes s'appliqueraient dans ces cas lorsqu'elles auraient atteint l'âge auquel elles peuvent donner leur consentement. Il n'en est pas directement question dans le projet de loi et le Parlement a eu par le passé à en traiter. Vous n'avez pas le texte de ces modifications.

**Le sénateur Di Nino :** C'est ce à quoi je voulais en venir. Je n'avais pas très bien compris votre observation. Ai-je raison de penser que ces dispositions existeraient ailleurs?

**M. Stewart :** Oui.

**Le sénateur Di Nino :** Comme bien des gens, je m'interroge énormément sur la difficulté qu'aura un tribunal à parvenir à une conclusion sur le sens à donner à «mesures raisonnables». Cette disposition sera probablement contestée à un moment ou à un autre devant la Cour suprême. En dernière analyse, pour être absolument certains que des accusations ne seront portées contre personne, faudra-t-il avoir un contrat écrit passé devant notaire certifiant que les deux partenaires se sont bel et bien comportés de la manière décrite? Je trouve tout cela difficile à comprendre.

**M. Stewart :** À mon avis, ce n'est pas là ce qu'il faut voir dans le projet de loi. Je ne pense pas qu'il traduit des préoccupations de cet ordre.

[Text]

Your concerns are mostly on the meaning of "consent". In some respects the definition of consent, which is set out in clause 273.1, actually does not change the law; it just makes it clearer. It is not limited to expressed consent, nor is it limited to unequivocal expression of consent. It is a moderate position in the bill and it does not concern me at all.

The major extension of criminality in criminalizing conduct in this bill is to extend it to a man who acted unreasonably only in a sexual context. It is time to do that. But we should do it consistently with what we have done in other areas. We do not have negligent killers in the same category as murderers. We do not have negligent arsonists in the same category as someone who has deliberately set out to torch a building. That is an important distinction.

**Senator Di Nino:** Apart from the fact you think that there should be a split between "negligence" and "wilful", you think the bill is quite acceptable and you have no major difficulty with it?

**Mr. Stewart:** That is correct. There will actually be other potential Charter challenges—they are not addressed in my brief—under the rape shield provisions dealing with acquaintance rape and the relevance of prior sexual history with the accused.

On the other hand, I think that Parliaments's hands were tied because they are reflecting the principles set out in the Supreme Court of Canada. Down the line, that will be challenged as well because prior sexual history with the complainant or with anyone else will be irrelevant. But prior sexual history with the accused it is more likely to be relevant. I do not think that principle is reflected in the bill.

When we have an acquaintance rape case, as between university students, that is something that should be criminalized and something on which we should have a Charter challenge. But that is not something that Parliament can concern itself with right now because the Supreme Court of Canada has given precise guidelines so that you cannot do anything about it in this bill.

**Senator Di Nino:** I did not get all of the comments you made on the four areas you feel there could be a Charter challenge.

I understand that the removal of the word "all" from "reasonable" was one area, but I did not get the second one. What was the second one?

[Traduction]

Vous vous interrogez surtout sur le sens à donner au mot «consentement». À certains égards, la définition qui en est donnée à l'article 273.1 ne change en fait rien à la loi; elle ne fait que la préciser. Le terme ne se limite pas à l'accord manifesté ni à la manifestation sans équivoque de l'accord. Le langage utilisé dans le projet de loi est mesuré et ne pose pour moi aucun problème.

Ce projet de loi aurait pour effet de criminaliser le comportement d'un homme qui se serait comporté de manière déraisonnable dans un contexte sexuel seulement. Il était grand temps de le faire. Cependant, il nous faudrait également nous conformer à ce qui a été fait dans d'autres domaines. Ceux qui tuent par négligence n'entrent pas dans la même catégorie que les meurtriers. Ceux qui sont coupables d'incendie criminel par négligence n'entrent pas dans la même catégorie que quelqu'un qui aurait délibérément mis le feu à un bâtiment. C'est une distinction importante.

**Le sénateur Di Nino :** Mis à part le fait que vous croyez qu'il devrait y avoir une distinction entre la «négligence» et un acte «délibéré», vous trouvez que le projet de loi est acceptable, et il ne soulève pour vous aucune grande difficulté?

**M. Stewart :** C'est exact. Il se pourrait qu'il donne lieu à d'autres contestations fondées sur la Charte—dont je n'ai pas parlé dans mon mémoire—en vertu des dispositions se rapportant au viol par une connaissance et à la pertinence de la preuve relative au comportement sexuel antérieur du plaignant avec l'accusé.

Par ailleurs, je crois que le Parlement avait les mains liées parce qu'il devait s'en tenir aux principes définis par la Cour suprême du Canada. Il pourra y avoir également contestation parce que la preuve relative au comportement sexuel antérieur du plaignant avec l'accusé ou quelqu'un d'autre ne sera pas jugée pertinente. Il se pourrait cependant que son comportement sexuel antérieur avec l'accusé ait plus de poids. Je ne pense pas que ce principe ait trouvé son reflet dans le projet de loi.

Les cas de viol par une connaissance, par exemple entre étudiants universitaires, devraient être criminalisés, et il devrait y avoir contestation en vertu de la Charte. Cependant, c'est une question sur laquelle le Parlement ne peut pas se pencher pour l'instant, car la Cour suprême du Canada a bien précisé qu'il ne pouvait pas faire quoi que ce soit à ce sujet dans ce projet de loi.

**Le sénateur Di Nino :** Je n'ai pas compris toutes vos observations au sujet des quatre points qui pourraient, selon vous, donner lieu à des contestations fondées sur la Charte.

L'élimination du mot «toutes» devant «les mesures raisonnables» en était un, mais je n'ai pas compris le deuxième. De quoi s'agissait-il?



[Text]

**Mr. Stewart:** The first one was intoxication. A "no-intoxication defence" might be liable to challenge. Second, it might be that if you do not separate out these offences a judge—I think there is a real risk of this—

**Senator Di Nino:** I understand that.

**Mr. Stewart:** You might find a noble effort to criminalize behaviour goes down the tubes because some judges, and it may be a majority in the Supreme Court of Canada, may state, "Sexual assault carries the biggest stigma. I will go back to this thing called subjective *mens rea*, or awareness of the risk." That will mean that you will not be able to criminalize sexual assault.

I might be wrong, but it is possible. There has already been a case in British Columbia that has occurred. That is the second area. "Stigma" might mean that you have to have no negligence, just an awareness of the risk, which is unfortunate.

Third, the Supreme Court might decide that you cannot criminalize in one category intentional and negligent conduct. There are three separate reasons.

**Senator Neiman:** That was Chief Justice Lamer's statement.

**Mr. Stewart:** Yes.

**The Chairman:** In some of the notes I have read—to answer one of Senator Di Nino's first remarks—it stated this bill is not to affect normal sexual behaviour.

**Senator Di Nino:** That is an interesting comment. The extreme is on one side and the extreme is on the other. It is when you get into that grey area in the middle and you have a fight with your mate and the mate says, "Well, dear, I will fix you." We will have to live with this for a while.

In principle I agree with the bill. It is something that needs to be included in the laws of the country. There are just too many men who have taken advantage of women not only sexually, but physically. But there are a number of problems that will be created and we will have to live with it and see what the experiences are. Like every other piece of legislation, there will be amendments in the future because of experiences.

**The Chairman:** I want to thank you very much, Professor Stewart.

**Mr. Stewart:** Thank you.

**The Chairman:** Thank you for bringing that point to our attention today.

[Traduction]

**M. Stewart :** J'ai parlé dans un premier temps de l'affaiblissement des facultés. Le fait de ne pas pouvoir invoquer l'affaiblissement des facultés comme moyen de défense pourrait être contesté. Dans un deuxième temps, il se pourrait que si vous ne faites aucune distinction entre ces infractions, un juge—je pense qu'il y aurait un risque réel que—

**Le sénateur Di Nino :** Je comprends cela.

**M. Stewart :** Il se pourrait que tout effort, aussi noble soit-il, pour criminaliser le comportement soit voué à l'échec parce que certains juges, et ce pourrait être une majorité de la Cour suprême du Canada, diront : «L'agression sexuelle engendre le pire stigmata. Je vais revenir à ce qu'on appelle l'intention délictueuse subjective, ou conscience du risque.» Cela veut dire que vous n'arriverez pas à criminaliser l'agression sexuelle.

Il se pourrait que j'aie tort, mais c'est une possibilité. C'est la décision à laquelle en est déjà arrivé un juge de la Colombie-Britannique. C'était le deuxième point. «Stigmata» pourrait vouloir dire qu'il n'y a pas eu négligence, mais que l'agresseur était conscient du risque, ce qui est malheureux.

Dans un troisième temps, la Cour suprême pourrait juger qu'on ne peut criminaliser dans une seule catégorie le comportement intentionnel et négligent. Ce sont les trois raisons que j'ai mentionnées.

**Le sénateur Neiman :** C'est ce qu'a dit le juge en chef Lamer.

**M. Stewart :** Oui.

**Le président :** J'ai lu quelque part—pour faire suite à l'une des premières observations du sénateur Di Nino—que ce projet de loi n'est pas censé avoir d'incidence sur le comportement sexuel normal.

**Le sénateur Di Nino :** C'est un commentaire intéressant. Il y a une extrême et puis l'autre. C'est au beau milieu qu'on s'y perd. Il pourrait arriver que deux partenaires aient une dispute et que l'un dise à l'autre : «Je vais te régler ton compte.» Il nous faudra vivre avec cela pendant un certain temps.

En principe, je suis d'accord avec le projet de loi. C'est quelque chose qu'il faut inclure dans les lois du pays. Il y a de trop nombreux hommes qui profitent des femmes pas seulement sur le plan sexuel, mais aussi sur le plan physique. Toutes sortes de problèmes se feront jour et seule l'expérience pourra nous indiquer la voie à suivre. Comme toutes les autres mesures législatives, celle-ci devra faire l'objet de modifications fondées sur l'expérience.

**Le président :** Je tiens à vous remercier infiniment, monsieur Stewart.

**M. Stewart :** Merci.

**Le président :** Je vous remercie d'avoir attiré notre attention sur ce point aujourd'hui.

[Text]

We are expecting the minister momentarily.

**The Chairman:** Honourable senators I see a quorum. We will proceed with further consideration of Bill C-49. I want to remind members of the committee that at 4 o'clock this afternoon we will be meeting again to conclude witnesses with respect to this bill and also to hear people from the department on Bill C-70, which has been referred to our committee.

I remind witnesses and members of the committee the we are on a tight time schedule. Over the next hour and fifteen minutes, we expect to hear from the Minister of Justice and some officials. As well, we expect to hear from other witnesses who are anxious to make a presentation.

Welcome, Madam Minister, to our committee. Please proceed with your opening statement.

**Hon. Kim Campbell, Minister of Justice and Attorney General of Canada:** Honourable senators, I am here at your disposal. You can cut me off when you have heard enough.

I am sorry to have been late. As you know, there was a vote in the House. Quarter to two is the deadline for me in getting to Question Period strategy. If you have heard enough before then, let me know.

I am pleased to be here today as you begin your review of Bill C-49, an act to amend the Criminal Code (sexual assault). I am sure that Bill C-49 is familiar to you, and it is unnecessary for me to dwell on the details of the bill. However, I would be happy to discuss any issues of concern that you may have or to elaborate on specific provisions if you wish.

I wish to emphasize the significance of this legislation, in terms of the subject matter it addresses and the process which has led to its passage through the House.

En septembre dernier, j'ai annoncé mon intention de déposer des dispositions législatives visant à rétablir la protection des victimes d'agression sexuelle.

À la suite de la décision rendue dans l'affaire Seaboyer par la Cour suprême du Canada où cette dernière a invalidé les dispositions de protection des victimes de viol. Je n'avais à l'époque qu'une idée générale de l'intérêt et de l'émotion que cette question allait susciter. Il était également impossible alors de prévoir combien il allait être difficile d'élaborer les nouvelles dispositions qui devraient à la fois être conformes aux lignes directrices élaborées par la Cour suprême dans l'arrêt Seaboyer et tenir compte des préoccupations des victimes d'agression sexuelle.

[Traduction]

La ministre devrait arriver d'un moment à l'autre.

**Le président :** Honorables sénateurs, je vois qu'il y a quorum. Nous allons poursuivre l'étude du projet de loi C-49. Je tiens à rappeler aux membres du comité que nous nous réunirons de nouveau à 16 h cet après-midi pour entendre nos derniers témoins au sujet de ce projet de loi et pour rencontrer des représentants du ministère au sujet du projet de loi C-70 qui a été renvoyé à notre comité.

Je tiens également à rappeler aux témoins et aux membres du comité que nous avons un horaire très chargé. Dans les soixante-quinze minutes qui vont suivre, nous allons entendre la ministre de la Justice et certains hauts fonctionnaires. Nous nous attendons également à entendre d'autres témoins qui souhaitent nous faire un exposé.

Bienvenue, madame la ministre, à notre comité. Veuillez nous présenter votre déclaration liminaire.

**L'honorable Kim Campbell, ministre de la Justice et Procureur général du Canada :** Honorables sénateurs, je suis à votre entière disposition. Vous pourrez m'interrompre dès que vous en aurez assez entendu.

Je suis désolée d'être en retard. Comme vous le savez, il y avait un vote à la Chambre. Il faudrait absolument que je vous quitte pour la période des questions à 13 h 45. Si vous en avez assez avant cela, laissez-le moi savoir.

Il me fait plaisir d'être parmi vous aujourd'hui au moment où vous entreprenez votre étude du projet de loi C-49, Loi modifiant le Code criminel (agression sexuelle). Je suis persuadée que vous avez déjà eu l'occasion de vous familiariser avec ce projet de loi et qu'il ne me sera pas nécessaire d'entrer dans les détails. Toutefois, c'est avec plaisir que je discuterai de toute question qui pourrait vous préoccuper ou que je vous donnerai les détails que vous pourriez aimer avoir sur des dispositions particulières.

Je tiens à souligner l'importance de cette mesure législative, en ce qui concerne tant le sujet dont elle traite que le processus qui a mené à son adoption à la Chambre.

Last September, I announced my intention of tabling legislation to re-establish protection for victims of sexual assault.

This announcement was made following the decision by the Supreme Court of Canada in the Seaboyer case, in which the Supreme Court invalidated the provisions protecting rape victims. At that time, I had only a general idea of the interest and the feeling to which this issue would give rise. Nor was it possible at the time to foresee how difficult it would be to develop new provisions, which should not only comply with the guidelines laid down by the Supreme Court in the Seaboyer decision, but also take into account the concerns of victims of sexual assault.



*[Text]*

The process which has led us here today has been very rewarding, and I am confident that the proposed amendments to the Criminal Code do indeed fall within the parameters set by the Supreme Court of Canada.

There is no blanket prohibition on the admissibility of sexual conduct-related evidence. Each case will be determined on its own merits. The fundamental principles governing the trial process and the reception of evidence are reflected in the amendments, and the rights of the accused to make a full answer and defence are paramount.

The amendments defining consent for the purpose of sexual activity, codify for the first time what all of us would agree is the true meaning of genuine consent.

The amendments restricting the defence of "honest but mistaken belief in consent" also reflect the reality of the 1990s. An accused cannot merely say, "I thought she was consenting," where the accused has failed to take reasonable steps to ascertain that consent.

Je me réjouis vraiment de ce que le cheminement du projet de loi a été caractérisé par l'appui généralisé des députés et le travail d'équipe des membres du comité législatif. Cet appui, de même que les améliorations que le comité législatif a apporté au projet de loi C-49 confirme ma conviction que les modifications sont réellement fidèles au point de vue des canadiennes et des canadiens.

It is my hope that you will also support the provisions of this bill and that you will endorse the philosophy which underlies the bill as stated in the preamble.

I want to introduce the officials appearing with me today. Rick Mosley is Senior General Counsel, Criminal and Family Law Policy Directorate; Catherine Kane is Counsel, Criminal Law Policy Section; and Heather Holmes is Counsel, Criminal Law Policy Section. They have all worked hard on this legislation and are here to give me support in answering technical details on points of law.

**Senator Neiman:** Madam Minister, there are a couple of areas that I wish to hear your comments on. By and large, the bill is a very worthwhile step forward in this area of legislation. It was badly needed. I have no problem with most of its provisions.

The first area I wanted to speak to you about related to certain points that Professor Stewart made before the legislative committee and again with us this morning; his strong recommendation that the bill should contain degrees of culpability as far as sexual assault is concerned and make it more on the order of what you have done in the Criminal Code with arson. There is deliberate arson and there is negligent arson. So, there are degrees of culpability in the same manner as murder and

*[Traduction]*

Le processus qui a fait que nous sommes tous ici aujourd'hui en a vraiment valu la peine, et je suis persuadée que les modifications proposées au Code criminel se situent en deçà des paramètres établis par la Cour suprême du Canada.

Il n'y a pas d'interdiction globale concernant l'admissibilité de la preuve relative au comportement sexuel. Il sera décidé de chaque cas en toute objectivité. Les principes fondamentaux régissant les procès et la réception de la preuve transparaissent à travers les modifications, et le droit de l'accusé à une défense pleine et entière est considéré comme essentiel.

Les modifications définissant le consentement à une activité sexuelle codifient pour la première fois ce que nous entendons tous par consentement véritable.

Les modifications restreignant l'utilisation du moyen de défense que constitue la croyance honnête, mais erronée au consentement reflètent également la réalité des années 90. Un accusé ne pourra pas simplement dire «Je croyais qu'elle était consentante.» alors qu'il n'a pas pris des mesures raisonnables pour s'assurer du consentement.

I am truly happy that the bill's progress has been characterized by the general support of members of Parliament and by teamwork on the part of members of the legislative committee. This support, along with the legislative committee's improvements to Bill C-49, confirm my belief that the amendments truly represent the point of view of Canadians.

J'ose espérer que vous appuierez également les dispositions de ce projet de loi et que vous souscrirez à la philosophie qui le sous-tend, telle qu'elle est énoncée dans le préambule.

Je tiens à vous présenter les hauts fonctionnaires qui m'accompagnent aujourd'hui. Rick Mosley est avocat général principal à la Sous-direction de la politique en matière de droit pénal et familial et Catherine Kane de même qu'Heather Holmes sont conseillères juridiques à la Section de la politique-droit pénal. Ils ont tous travaillé très fort à ce projet de loi et sont ici pour m'aider à vous donner des détails techniques sur des points de droit.

**Le sénateur Neiman :** Madame le ministre, j'aimerais avoir votre avis sur un ou deux points. Dans l'ensemble, ce projet de loi est une étape très importante dans cette sphère de législation. Il s'imposait grandement. Je ne trouve rien à redire à la plupart des dispositions qu'il contient.

La première question que j'aurais à vous poser a trait à certains points que M. Stewart a fait ressortir devant le comité législatif et à nouveau ce matin devant nous. Il est persuadé que ce projet de loi devrait prévoir des degrés divers de culpabilité en ce qui concerne l'agression sexuelle et il a donné à titre d'exemple les modifications que vous avez apportées au Code criminel en ce qui concerne l'incendie criminel. Il y a l'incendie criminel délibéré et l'incendie criminel par négli-

*[Text]*

manslaughter. Apparently we have not done that with this bill, and he feels quite strongly that—not only for judges who have to determine the degree, but also for the victim, the prosecution and the accused—it would be much clearer if we spelled out the different types of sexual assault. In other words, a deliberate act of rape is quite different from some of the many other types of sexual assault that the courts deal with.

**Mrs. Campbell:** Senator Neiman, Professor Stewart's comments and those of many other academic commentators were taken into account in the process of developing this bill. I would respectfully disagree with his view on this.

It is important to point out that, within the legal provisions in the code relating to sexual assault, there is an enormous range of discretion in the courts, particularly in the area of sentencing. There is no mandatory minimum sentence in the area of sexual assault. There are also offences such as aggravated sexual assault and the use of a weapon. In other words, the Code recognizes a variety of different approaches to the offence.

One of the things we are attempting to accomplish with this bill, and certainly with the public discussion surrounding it, is to point out the right of people in Canadian society, most particularly women—because they are disproportionately the victims of sexual assault—to have economy over their bodies.

In the early 1980s in the discussion that led up to the changes to the Criminal Code—some of which were affected by the Seaboyer decision—Parliament had a serious discussion on the question of rape and the question of whether penetration should be the key indicator of a sexual assault and should be qualitatively different from other forms of sexual assault. After an intense discussion, it was decided that sexual assault should be dealt with as an offence without getting into the fine details of the nature of the assault for the offence in general.

Clearly, each case that comes before the court is unique, and in the circumstances surrounding that case, the moral opprobrium attached to it may vary, depending on the particular circumstances. I would argue that sentencing is the appropriate forum in which to reflect those judgments. Given the nature of sexual assault and how damaging it is, to create an offence of negligent sexual assault would communicate the opposite message of what we are trying to communicate.

If you look at the Supreme Court of Canada decision striking down the constructive murder provisions, they were dealing with an offence in which there was a mandatory minimum

*[Traduction]*

gence. Il y a donc des degrés de culpabilité comme dans le cas du meurtre et de l'homicide involontaire coupable. Apparemment, rien de ce genre n'a été fait dans le cas de ce projet de loi, et il est persuadé que les choses seraient beaucoup plus claires—non seulement pour les juges qui doivent déterminer le degré de culpabilité, mais aussi pour la victime, le procureur et l'accusé—si nous définissions différents types d'agression sexuelle. Autrement dit, un viol délibéré est une chose tout à fait différente de certains des nombreux autres types d'agression sexuelle dont ont à juger les tribunaux.

**Mme Campbell :** Sénateur Neiman, nous avons tenu compte au moment de l'élaboration de ce projet de loi des observations de M. Stewart et de celles de nombreux autres universitaires. Vous me permettrez de ne pas être d'accord avec lui sur ce point.

Il est important de bien faire ressortir, dans le contexte des dispositions du Code touchant l'agression sexuelle, que les tribunaux jouissent d'un énorme pouvoir discrétionnaire, surtout en ce qui concerne la détermination de la peine. Il n'y a pas de peine minimale obligatoire dans le cas de l'agression sexuelle. Figurent également au nombre des infractions l'agression sexuelle grave et l'utilisation d'une arme. En d'autres mots, le Code reconnaît différentes approches de l'infraction.

L'une des choses que nous avons cherché à accomplir avec ce projet de loi, et de toute évidence avec la discussion publique qui l'a entouré, c'est de souligner le droit des membres de la société canadienne, notamment des femmes—parce qu'elles sont beaucoup plus souvent victimes que les hommes d'agression sexuelle—de disposer à leur guise de leur corps.

Au début des années 80, dans le cadre de la discussion au terme de laquelle des modifications ont été proposées au Code criminel—à la suite dans certains cas de la décision rendue dans l'affaire Seaboyer—le Parlement s'est interrogé sérieusement sur la question du viol et sur la question de savoir si la pénétration devrait être considérée comme un facteur déterminant et devrait être différenciée d'autres formes d'agression sexuelle. Après un long débat, il fut décidé que l'agression sexuelle devrait être considérée comme une infraction, peu importe la forme qu'elle pourrait revêtir.

De toute évidence, chaque cause portée devant les tribunaux est unique et l'opprobre qui y est rattaché variera selon les circonstances. Je crois personnellement que ces jugements ont leur place au moment de la détermination de la peine. Étant donné la nature de l'agression sexuelle et les dommages qu'elle peut causer, le fait d'inclure l'agression sexuelle par négligence dans une catégorie distincte transmettrait un message contraire à celui que nous essayons de véhiculer.

Si vous examinez la décision de la Cour suprême du Canada d'abroger les dispositions concernant le meurtre imputé, vous verrez qu'il s'agissait d'un crime dans le cas



[Text]

sentence. They were dealing with an offence that did not have the kind of options for nuance that sexual assault has in the Criminal Code. To draw the reasoning from that decision and apply it without question to the area of sexual assault, is mistaken. I would be concerned about that when we think of such things as date rape.

The *mens rea* for this offence is related to having a sexual encounter without the consent of the other person. That is the key element of the offence. It is very difficult to draw qualitative distinctions between those, as Prof. Stewart suggested. The court has, at its disposal, a wide range of options to recognize the relative moral opprobrium to attach to specific examples of the events as do the police and Crown in charging individuals when they make choices between sexual assault and aggravated sexual assault.

**Senator Neiman:** I gather that several witnesses and the others who sat before the legislative committee are quite concerned about 273(2)(b) regarding assault and intoxication. We asked the defence bar if they wanted to come back and give us their comments again, and unfortunately, because of the very limited time, they were not able to send us any witnesses. We have heard from more than one source that this appears to be one of the weakest provisions in the bill because it appears to open the opportunity for a Charter challenge and will be challenged almost immediately. What do you think about that?

**Mrs. Campbell:** I am sure that people will run Charter challenges up the flag pole. The question is whether or not they will succeed.

The discussion of this provision has sometimes operated on the misapprehension as to what it applies to. We are talking here about the defence of honest but mistaken belief in consent. This is a defence that comes into play when it has already been determined, as a matter of fact, that there was no consent. So in this offence we say here is consent; consent is voluntary agreement; here are some definitions of instances where, as a matter of law when the facts are established, there will be a conclusion that there is no consent.

Even where it has been determined in the trial process that there was no consent, the accused may still then plead that, notwithstanding there was no consent as a matter of law, he honestly, if mistakenly, believed there was consent. So this provision relates to the circumstances under which an accused may have recourse to that defence.

He may not have recourse to that defence when the accused's belief arose from the accused's self-induced intoxication. We are talking about the ability of someone to say, "I

[Traduction]

duquel il y avait une peine minimale obligatoire. La Cour a été appelée à juger d'un crime qui ne présentait pas le même genre de nuances que l'agression sexuelle dans le Code criminel. Il serait erroné d'extrapoler cette décision d'emblée à l'agression sexuelle. Si on le faisait, je me demande ce qui se passerait, par exemple, dans le cas d'un viol par un homme avec qui une femme avait rendez-vous.

L'intention délictueuse en ce qui concerne cette infraction a trait au fait d'avoir une relation sexuelle sans le consentement de l'autre personne. C'est l'élément clé de l'infraction. Il est très difficile de faire des distinctions qualitatives du genre de celle que M. Stewart préconise. Le tribunal a à sa disposition toute une gamme d'options pour reconnaître l'opprobre à rattacher à des incidents précis tout comme la police et la Couronne le moment venu de déterminer s'ils doivent accuser un individu d'agression sexuelle ou d'agression sexuelle grave.

**Le sénateur Neiman :** Plusieurs des témoins que nous avons entendus et d'autres encore que le comité législatif a entendus s'interrogent grandement sur l'alinéa 273(2)(b) concernant l'agression et l'affaiblissement des facultés. Nous avons demandé aux avocats de la défense s'ils pouvaient revenir et commenter à nouveau la question pour nous, mais, malheureusement, ils n'ont pas pu, parce que nous disposions de si peu de temps, nous envoyer d'autres témoins. Nous tenons de diverses sources que cela semble être l'une des dispositions les plus faibles du projet de loi parce qu'elle pourrait ouvrir la porte à des contestations fondées sur la Charte et qu'elle sera contestée presque immédiatement. Qu'en pensez-vous?

**Mme Campbell :** Je suis certaine que les contestations fondées sur la Charte abonderont. La question est de savoir si elles seront couronnées de succès.

La discussion qui a entouré cette disposition a parfois eu pour fondement une mauvaise compréhension de son application. Nous parlons ici d'une croyance honnête, mais erronée au consentement comme moyen de défense. C'est un moyen de défense qui entre en jeu au moment où il a déjà été déterminé, dans les faits, qu'il n'y avait pas eu consentement. Nous avons donc cherché à définir ce qu'on entendait par consentement. Le consentement est un accord volontaire. Nous avons délimité les cas où, après que les faits auront été établis, il faudra en arriver à la conclusion qu'il n'y a pas eu consentement.

Même s'il a été déterminé au cours du procès qu'il n'y avait pas eu consentement au sens de la loi, l'accusé peut quand même plaider qu'il croyait honnêtement, bien qu'il se soit trompé, que la victime était consentante. Cette disposition concerne donc les circonstances dans lesquelles un accusé peut avoir recours à ce moyen de défense.

Il ne pourrait pas y avoir recours s'il croyait au consentement du fait de l'affaiblissement volontaire de ses facultés. Nous parlons ici de la capacité d'une personne de dire «Je

[Text]

thought she consented,” when the court has established that she did not consent. “I was very drunk, so I thought that she consented.” That is not a defence that the accused can rely upon.

There is jurisprudence that supports the solidity of that provision. In the *Morrow* case, the court ruled that, as a matter of policy, the courts will not recognize as a defence a mistaken belief arising from intoxication. So we are on very solid ground.

It does not take away the right of someone to plead intoxication resulting in automatism. One might speculate on whether one could be capable of being so drunk that one was still in a state of automatism and still able to carry out the offence of sexual assault. That is still a possibility in theory, but we are on firm ground there. This is a reasonable limitation of a defence that is troubling to many people.

We are talking about a situation where we have established there is no consent. This is an area where we can show that this legislation is fairer to an accused person and respects the fundamental principles of the criminal law and that *mens rea*—the guilty mind—must be there. It is very respectful of those principles. I believe it will also withstand Charter challenge.

**Senator Spivak:** Madam Minister, I want to compliment you for bringing forward this bill.

Could you elaborate, for the purposes of this hearing, on the removal of the word “all” in 273(2)(b) where it states “the accused did not take all reasonable steps.”

As well, I want to ask you why you feel it is not appropriate to include in the preamble a listing of women most in danger of abuse such as black, aboriginal, disabled, immigrant women, lesbians and prostitutes? I ask you to give us your reasons why these women, who are most in danger, would not be included in legislation of this sort?

**Mrs. Campbell:** First of all, the removal of the word “all” from the provision that encompasses the honest but mistaken belief in consent was done to address concerns raised by members of the bar—particularly the Canadian Bar Association—that “all reasonable steps” perhaps provided a standard that was impossible to meet. In other words, if the accused took a variety of steps that were reasonable, but one could postulate another reasonable step, did that deny the accused that defence?

In my view, the courts would have dealt with this without too much difficulty in the sense that the emphasis would then be on “reasonable”. We felt in putting it forward that it was

[Traduction]

croyais qu'elle était consentante.» alors que le tribunal avait déterminé qu'elle n'avait pas consenti à l'activité. «J'étais ivre, et j'ai pensé qu'elle était consentante.» Ce n'est pas un moyen de défense auquel peut se fier l'accusé.

La jurisprudence confirme la solidité de cette disposition. Dans l'affaire *Morrow*, le tribunal a jugé que, comme politique, les tribunaux ne reconnaîtraient pas comme moyen de défense une croyance erronée du fait de l'affaiblissement des facultés. Nos arguments sont donc solides.

Rien n'empêche quelqu'un de plaider l'affaiblissement de ses facultés, d'où un automatisme. L'on peut se demander si quelqu'un aurait pu être dans un état tellement avancé d'ivresse qu'il agissait par automatisme et aurait quand même pu commettre une agression sexuelle. Cela demeure possible en théorie, mais, comme je l'ai dit, nous avons des arguments solides. C'est une limitation raisonnable d'un moyen de défense qui trouble bien des gens.

Nous parlons ici d'une situation où il a été établi qu'il n'y avait pas eu consentement. C'est une question à l'égard de laquelle nous pouvons démontrer que cette loi est plus juste envers l'accusé et respecte les principes fondamentaux du droit criminel, et qu'il doit y avoir eu intention délictueuse. La disposition est très respectueuse de ces principes. Je crois qu'elle résistera à un examen fondé sur la Charte.

**Le sénateur Spivak :** Madame le ministre, je tiens à vous complimenter d'avoir présenté ce projet de loi.

Je vous demanderais de nous expliquer pourquoi le mot «toutes» a été supprimé à l'alinéa 273(2)b) où il est dit que «il n'a pas pris les mesures raisonnables».

Pourriez-vous également me dire pourquoi vous croyez qu'il ne conviendrait pas d'inclure dans le préambule une liste des femmes les plus susceptibles d'être agressées, comme les femmes noires, les autochtones, les handicapées, les immigrantes, les lesbiennes et les prostituées? Pourriez-vous nous donner les raisons pour lesquelles vous croyez que ces femmes, qui sont le plus en danger, ne seraient pas incluses dans une loi de ce genre?

**Mme Campbell :** Tout d'abord, nous avons supprimé le mot «toutes» de la disposition portant sur la croyance honnête mais erronée au consentement pour apaiser les craintes de membres du barreau—notamment de l'Association du barreau canadien—qui croient que «toutes les mesures raisonnables» sont peut-être une norme impossible à satisfaire. Autrement dit, si l'accusé a pris une série de mesures raisonnables, mais qu'il aurait aussi pu prendre d'autres mesures jugées tout aussi raisonnables, cela veut-il dire qu'il se verrait nier ce moyen de défense?

À mon avis, les tribunaux auraient pu trancher sans trop de difficulté en ce sens que l'accent aurait alors porté sur le mot «raisonnables». Nous avons libellé la disposition en ces



[Text]

not unreasonable. However, I accept the view that what we are getting at here can be encompassed by taking the word "all" out. The ultimate goal of what we want established in the courts was clearly understood.

The Canadian Bar Association suggested replacing the word "all" with "any" reasonable steps. In our view, that was too low a threshold. That suggested that if you could postulate a reasonable step and it was taken, that would satisfy the threshold. "All reasonable steps", I am prepared to accept, may have been too high. "Any" was too low.

Taking out the qualifier forces us back into considering the whole wording of the provision, that the accused did not take reasonable steps in the circumstances known to the accused at that time. It focuses us on that whole definition, and this will be a matter for a court to decide on an individual basis in each case. It covers what we are trying to do.

I accepted the view of the Canadian Bar Association that "all" may have been too high a threshold.

**Senator Spivak:** What you are saying is that, legally, "reasonable steps" is a lower threshold than "all reasonable steps"? I am interested in the legal basis. Certainly, in ordinary conversations, it might not make much of a difference.

**Mrs. Campbell:** "Reasonable steps" is a reasonable threshold. It is a threshold that protects the value we are trying to encompass in this provision. The concern was whether in saying "all reasonable steps", you were creating a theoretically impossible-to-meet standard. That was certainly not our intention. If we could have found a word somewhere between "reasonable" and "all", that could have been replaced. I think "any" went in the opposite direction. The provision taken as a whole, will be a satisfactory standard.

**Senator Spivak:** Certain groups do not think this is a good amendment. Were there other groups that questioned the legal unenforceability of this, the impossibility of the standard? Were there other groups that questioned this, or was it just the Canadian Bar Association? You will forgive me; I have not had a chance to look through *Hansard*.

**Mrs. Campbell:** The Canadian Bar Association, the Canadian Civil Liberties Association, the B.C. Civil Liberties Association, REAL women—a variety of groups raised this issue. Prof. Stewart may have had some comments about this. The Criminal Lawyers Association also raised a concern about this. In my view, this was not a disastrous change to the bill. I think the standard is still there; it is a good one. I am prepared to acknowledge the concerns. After all, the whole purpose of

[Traduction]

termes parce qu'il n'était pas déraisonnable de s'y attendre. Cependant, j'ai admis que nous pourrions parvenir au même résultat en supprimant le mot «toutes». Le but ultime que nous cherchions à atteindre au tribunal a été clairement compris.

L'Association du barreau canadien aurait voulu que nous remplaçons les mots «toutes les mesures raisonnables» par «toute mesure raisonnable». À notre avis, cela n'était pas suffisant. Si toute mesure raisonnable avait été prise, le critère aurait été satisfait. Je suis prête à admettre que «toutes les mesures raisonnables» aurait été trop demander, mais «toute mesure raisonnable» ne suffisait pas comme critère.

Le fait d'avoir éliminé le qualificatif nous force à examiner le libellé de la disposition, savoir que l'accusé n'a pas pris les mesures raisonnables, dans les circonstances dont il avait connaissance, pour s'assurer du consentement. Ce sera aux tribunaux de décider du sens à donner à cette définition dans le cas de chacun. Le libellé actuel convient compte tenu du but visé.

J'ai accepté les vues de l'Association du barreau canadien que «toutes» aurait peut-être été un critère trop élevé.

**Le sénateur Spivak :** Ce que vous nous dites en fait, c'est que, légalement, «les mesures raisonnables» n'est pas aussi exigeant que «toutes les mesures raisonnables», n'est-ce pas? J'aimerais savoir ce qu'il en est sur le plan juridique. De toute évidence, dans les conversations de tous les jours, cela ne fait pas une grande différence.

**Mme Campbell :** «Mesures raisonnables» est un seuil raisonnable. Le libellé respecte ce que nous avons voulu englober dans cette disposition. Certains craignaient qu'en utilisant l'expression «toutes les mesures raisonnables» on ne se retrouve, sur le plan théorique, avec une norme impossible à respecter. Ce n'était certainement pas là notre intention. Si nous avons pu trouver un juste milieu entre «les mesures raisonnables» et «toutes les mesures raisonnables», nous aurions libellé la disposition autrement. Je pense que «toute» allait dans le sens contraire. La disposition prise dans son ensemble consistera en une norme satisfaisante.

**Le sénateur Spivak :** Certains groupes ne croient pas que cet amendement soit heureux. D'autres groupes ont-ils mis en doute l'applicabilité de la disposition si elle avait été ainsi rédigée? L'Association du barreau canadien est-elle le seul organisme à s'être posé la question? Pardonnez-moi, mais je n'ai pas eu l'occasion de lire le *Hansard*.

**Mme Campbell :** L'Association du barreau canadien, l'Association canadienne des libertés civiles, la B.C. Civil Liberties Association et REAL Women font partie des groupes qui ont soulevé cette question. M. Stewart lui-même a peut-être fait certaines observations. La Criminal Lawyers Association a dit elle aussi s'être interrogée à ce sujet. À mon avis, ce n'est pas un amendement désastreux au projet de loi. Je pense que la norme demeure; elle est valable. Je suis prête à recon-

[Text]

the parliamentary process is to have the input of other people who have had a chance to reflect on these matters.

Certainly, as I say, the test of "any" was too low a threshold. The wording now establishes a strong standard.

**Senator Spivak:** And on the other issue?

**Mrs. Campbell:** My concern is that you begin to start making invidious distinctions between people when you try to itemize the people who are most susceptible to sexual assault.

I accept very much the view that, with respect to the operation of the criminal law in all of its aspects; from policing, to prosecution, to court process, and so on, there are certain groups of women who are doubly disadvantaged as women and as members of minorities. In my view, the preamble of this legislation was not the place to itemize those because you run the risk of leaving out some people. Elderly women are particularly at risk. Many sexual assaults are committed against elderly women.

The point to be made about this is that this offence creates particular problems for all women. It is agreed that focusing on women and children in the preamble was an important statement, but there are all sorts of circumstances that you can point to in society where there are particular vulnerabilities. Date rape at universities is something of great concern now. There is an advertising campaign occurring across the country trying to raise the consciousness of young men who are dealing with women, many of whom do not fall into these particular groups but who find themselves, as a result of the social circumstances prevailing on university campuses, being labelled in the context that young, free-thinking women are fair game for sexual advances.

You divide women and you tend to reinforce the notions in some parts of society that sexual assault is a problem for certain groups of women. It is a problem for all women, but certainly with respect to policing; to the enforcement of the law; and to the need for sensitization of the judiciary, those categories are extremely important. However, I am not saying, "No, they do not bear any relevance at all."

In terms of the programs that we have for the judiciary and for the police, understanding the particular problems that these groups face is absolutely fundamental. I felt that it became a bit of a mugs game in trying to articulate so many different groups and that you ran the risk of leaving some out. As

[Traduction]

naître les préoccupations de chacun. Après tout, le but du processus parlementaire est d'obtenir l'avis d'autres personnes qui ont eu l'occasion de réfléchir à ces questions.

De toute évidence, comme je viens de le dire, le mot «toute» n'aurait pas suffi. Le libellé actuel impose une norme solide.

**Le sénateur Spivak :** Et quant à l'autre question?

**Mme Campbell :** Ma crainte, c'est qu'on commence à établir une distinction entre les gens lorsqu'on cherche à classer dans une catégorie ceux que l'on croit le plus susceptibles d'être agressés sexuellement.

Je souscris à l'opinion que, en ce qui concerne l'application du droit criminel sous tous ses aspects—police, poursuites, procédure devant les tribunaux et ainsi de suite—il y a certains groupes de femmes qui sont doublement désavantagées en tant que femmes et que membres de minorités. À mon avis, le préambule de cette loi n'était pas l'endroit où en dresser la liste parce que nous aurions pu laisser certaines personnes de côté. Les femmes âgées, par exemple, sont particulièrement menacées. Elles font l'objet de nombreuses agressions sexuelles.

Le point à faire ressortir, c'est que cette infraction entraîne des problèmes particuliers pour toutes les femmes. Tous s'entendent pour dire qu'il était important dans le préambule de mettre l'accent sur les femmes et les enfants, mais il existe toutes sortes de circonstances dans lesquelles une personne peut être particulièrement vulnérable dans la société. Le viol par un petit ami dans les universités est une question qui nous préoccupe au plus haut point. Une campagne nationale de publicité a été lancée à l'échelle du pays pour sensibiliser au problème les jeunes hommes qui ont des rapports avec des femmes qui, bien souvent, ne font pas partie de l'un de ces groupes particuliers, mais qui, en raison des circonstances sociales qui existent sur les campus universitaires, passent pour faciles puisqu'on s'imagine que les femmes jeunes et autonomes ne refuseront pas les avances sexuelles.

En établissant des catégories, on renforcerait chez certains éléments de la société l'idée que l'agression sexuelle est un problème pour certains groupes de femmes. C'est un problème pour toutes les femmes, mais j'admets en ce qui concerne la police, l'application de la loi et la nécessité de sensibiliser l'appareil judiciaire, que des catégories sont extrêmement importantes. C'est pourquoi je ne les rejette pas du revers de la main.

Pour ce qui est des programmes que nous avons à l'intention de l'appareil judiciaire et de la police, il est absolument fondamental de comprendre les problèmes particuliers avec lesquels ces groupes sont aux prises. En essayant de cibler de si nombreux groupes différents, nous aurions couru



*[Text]*

women, it is very important that we state that this is an issue that faces all of us.

One of the reasons why we have these myths and stereotypes is that there are people in society—particularly men—who are prepared to believe that this is a problem just for some women who get themselves into these situations, and that women are somehow responsible for it. There is an opportunity for women to say, “We all share this risk and we all have an interest in ensuring that the law is strong irrespective of where we are as individuals.”

There was some discussion about some other wording concerning presumption of consent that did not make its way into the amendments, but I am committed to ensuring that the sensitivity to the particular vulnerability of these groups, many of which were communicated directly to me in the consultation process, is a part of the broader context of implementing this legislation into society. I do not think that they are irrelevant; I simply felt that trying to enumerate them in the preamble would in the end not be as helpful as people thought.

**Senator Stanbury:** I, as others who have spoken, am very pleased with the bill.

I am a little concerned still about the circumstances under which the history of the complainant is made available to the court. I appreciate that there are three criteria that the judge has, but the discussion and consideration of those criteria has to be made in camera. Could you outline for us what is still possible in the use of the history of the complainant?

**Mrs. Campbell:** The principles that we have enshrined in the bill are very much a reflection of the Supreme Court of Canada's statements on Seaboyer. Those cases presented us with the challenge of defining criteria or establishing legislation that would allow the admissibility of evidence. I do not know if you are asking me to give you examples.

The provisions set out in clause 276(2) are that it has to be of specific instances of sexual activity; that it has to be relevant to an issue at trial; and that it has significant probative value that is not substantially outweighed by the danger of prejudice or the proper administration of justice. It has to be something necessary to allow the accused to put forward a full and fair defence. The Supreme Court of Canada has told us that is essential.

How will this work out? To some degree, we will have to see how the courts deal with it. But the standard is strict. It

*[Traduction]*

le risque d'en oublier. En tant que femmes, il est très important que nous donnions clairement à entendre que ce problème nous concerne toutes.

L'une des raisons pour lesquelles nous sommes aux prises avec ces mythes et stéréotypes tient à ce qu'il y a des gens dans la société—surtout des hommes—qui sont prêts à croire que s'il y a une agression, c'est parce que les femmes l'ont cherché, et que celles-ci sont en quelque sorte responsables. C'est l'occasion idéale pour les femmes de dire : «Nous courons toutes le même risque et nous avons toutes intérêt à veiller à ce que la loi soit rigoureuse, peu importe où nous nous situons en tant qu'individus.»

Il a été question d'un libellé différent au sujet de la présomption de consentement dont il n'a pas été tenu compte dans les amendements, mais je me suis engagée à veiller à ce que la sensibilisation à la vulnérabilité particulière de ces groupes, dont bon nombre sont entrés directement en communication avec moi au cours du processus de consultation, s'inscrive dans le contexte plus général de l'application de cette loi dans la société. Loin de moi l'idée de croire qu'ils ne sont pas importants; j'ai simplement jugé que le fait de les énumérer dans le préambule ne serait pas en fin de compte si utile que les gens l'auraient cru.

**Le sénateur Stanbury :** Moi-même, comme d'autres qui ont pris la parole avec moi, suis très heureux du projet de loi.

Je m'interroge sur les circonstances dans lesquelles des renseignements sur le comportement sexuel antérieur du plaignant pourraient être communiqués au tribunal. J'admets que trois critères doivent dicter la décision du juge, mais l'examen de ces critères doit avoir lieu à huis clos. Pourriez-vous nous expliquer dans quels cas il pourrait être question du comportement sexuel antérieur du plaignant?

**Mme Campbell :** Les principes que nous avons intégrés au projet de loi sont le reflet de la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire Seaboyer. Le défi consistait pour nous à définir les critères en vertu desquels le comportement sexuel antérieur pouvait être admis en preuve. Je ne sais pas si vous voulez que je vous donne des exemples.

Selon le paragraphe 276(2), la preuve doit porter sur des cas particuliers d'activité sexuelle, elle doit être en rapport avec un élément de la cause, et le risque d'effet préjudiciable à la bonne administration de la justice de cette preuve ne doit pas l'emporter sensiblement sur sa valeur probante. Elle doit être nécessaire pour que l'accusé ait droit à une défense pleine et entière. La Cour suprême du Canada nous a indiqué que c'est essentiel.

Comment tout cela fonctionnera-t-il? Il nous faudra, jusqu'à un certain point, attendre de voir comment les tribunaux inter-

[Text]

leaves very little room to manoeuvre in terms of fishing expeditions or irrelevant evidence.

In subclause 3, a list of criteria is set out that the courts must look at in making the evaluation under paragraph (c), namely, the interests of justice and the need of the accused to put forward a full and fair defence. If that is not recognized, then the determination will be struck down on appeal.

All of these other factors create a circumstance for the exercise of judicial discretion that goes as far as we can consistently with Seaboyer in limiting and constraining that evidence. It is hard for me to give you an example, though.

**Senator Stanbury:** And you are satisfied that what you have done fulfils the requirements of the Supreme Court?

**Mrs. Campbell:** Yes. Some of the provisions have come under criticism. For example, there are some who have argued that paragraph (a), which states that "the interests of justice, including the right of the accused to make a full answer and defence", is the only factor that should be considered. The other provisions are very important also. That is as much as we can do to try and focus the court's attention on that.

The idea of defining consent, setting out the instances in which there is no consent and being more explicit in that area was appealing to us because it is another device in focusing the court's attention on what is really at issue, in that we recognize there is a theoretical possibility that evidence of prior sexual conduct may be admissible.

What steps can we take to ensure that only happens where it is necessary to allow the accused to put forward a full and fair defence? We put out the criteria for the evaluation, but we also strongly define the elements of what is and is not consent as a way of also focusing the court's attention on the fundamental issue in a sexual assault trial, which is really two issues: First, to determine as a matter of fact what happened and what were the events that were the subject of the charge; second, whether or not there was consent.

Those are the issues. The issue is not whether or not someone was a sex trade worker; or whether someone had a sexual encounter with this person on a previous occasion. The issue is: In this circumstance, was there consent? In other words, was there an expression of a lack of an agreement? Was the accused relying on a representation made by a third party? Was the accused inducing consent by the abuse of a position of trust or authority? Those things help to focus what is at issue. That will help also in reducing or confining the ambit of

[Traduction]

préteront cette disposition. Cependant, la norme est stricte. Il n'y a pas tellement de place pour les interrogatoires à l'aveuglette ou la preuve non pertinente.

Au paragraphe 3, il y a une liste des facteurs que les tribunaux doivent prendre en considération pour décider de l'admissibilité de la preuve au titre de l'alinéa c), savoir l'intérêt de la justice, y compris le droit de l'accusé à une défense pleine et entière, faute de quoi, la décision sera rejetée si elle est portée en appel.

Tous les autres facteurs énumérés devraient permettre aux tribunaux d'exercer un pouvoir discrétionnaire dans les limites où nous aurons pu, suite à l'affaire Seaboyer, restreindre cette preuve. Il m'est cependant difficile de vous donner un exemple.

**Le sénateur Stanbury :** Êtes-vous persuadée d'avoir réussi à satisfaire aux exigences de la Cour suprême?

**Mme Campbell :** Oui. Certaines des dispositions ont fait l'objet de critiques. Par exemple, d'aucuns affirment que l'alinéa a) où il est question de «l'intérêt de la justice, y compris le droit de l'accusé à une défense pleine et entière» est le seul facteur qui devrait être considéré. Les autres dispositions sont très importantes elles aussi. C'est tout ce que nous avons pu faire pour centrer l'attention du tribunal là-dessus.

L'idée de définir le consentement, de déterminer les circonstances dans lesquelles il n'y a pas consentement et d'être plus explicites à cet égard nous plaisait parce que c'était un autre moyen à notre disposition d'attirer l'attention du tribunal sur les facteurs en jeu, en ce sens que nous reconnaissons qu'il se pourrait en théorie que la preuve relative au comportement sexuel antérieur soit jugée pertinente.

Quelles mesures pouvons-nous prendre pour nous assurer que cela ne se produira que lorsqu'il sera nécessaire de permettre à l'accusé de présenter une défense pleine et entière? Nous établissons les critères de l'évaluation, mais nous définissons également ce en quoi consiste ou non le consentement de manière à attirer l'attention du tribunal sur la raison d'être d'un procès pour agression sexuelle, qui est en fait double : déterminer, premièrement, ce qui s'est passé dans les faits et quels sont les incidents à l'origine de l'accusation; et, deuxièmement, s'il y a eu ou non consentement.

Ce sont là les deux points à examiner. La question n'est pas de savoir si quelqu'un ou non est une prostituée ou si elle a déjà eu auparavant un contact sexuel avec l'accusé. La question est la suivante : dans ce cas-là, y avait-il eu consentement? Autrement dit, y a-t-il eu expression d'une absence d'accord? L'accusé s'est-il fié aux paroles d'un tiers? A-t-il incité la plaignante à l'activité en abusant de sa position de confiance ou de pouvoir? Ces facteurs aident à comprendre de quoi il retourne exactement. Ils aideront également à détermi-



[Text]

what is admissible evidence. The bill is consistent with the charter and the court's decision to limit that.

**Senator Stanbury:** I am inclined to agree with you that taking that position makes it unnecessary to add the specific categories or to try to define the specific categories of women who are under a particular threat, because the definition of consent is so well defined that it does not matter who the person is or what category.

**Senator Spivak:** As long as the judges have the right frame of mind.

**Senator Stanbury:** Judges, as do all of us, require a lot of education on this matter. I am constantly aware of the fact that when you talk about racism, or any of these social problems, if you talk about any of them in the context of what people generally thought 10 years ago, it is a whole new ball game. We all need education in all of these areas. How exactly do we face that? I suppose that legislation helps because it forces us to think differently. But we need much more than legislation to deal with these social problems.

**Mrs. Campbell:** The other point with respect to confining that admissibility, the provisions that indicate that, namely, clause 276(1) states that:

*evidence that the complainant has engaged in sexual activity, whether with the accused or with any other person, is not admissible to support an inference that, by reason of the sexual nature of that activity, the complainant (a) is more likely to have consented to the sexual activity that forms the subject-matter of the charge;*

So that whether you are a sex trade worker or whatever, you cannot admit that evidence to support the inference of consent on this, or that it is less worthy of belief. All of those provisions, taken together, create an environment and set of constraints that focus the court's attention on the incidences that are subject to the charge and the question of whether there was consent for that particular sexual encounter. All others are irrelevant. If someone can prove to the satisfaction of a judge that there is evidence of prior sexual conduct that would be relevant even within those constraints, then they are free to do so and the judge can consider it and make a decision. Ultimately, that decision is also appealable as a question of law.

In terms of the rights of the accused, they are fully covered. But the court's attention is as focused as it is possible for Parliament to focus it.

**Senator Stanbury:** Thank you very much. I appreciate what the minister has accomplished.

**Mrs. Campbell:** It has been done with the help of a lot of people. I appreciate that.

[Traduction]

ner en quoi consiste au juste une preuve admissible. Le projet de loi est conforme à la Charte et à la décision de la Cour d'imposer des limites.

**Le sénateur Stanbury :** J'aurais tendance à être d'accord avec vous pour dire qu'il serait inutile d'ajouter des catégories précises ou de chercher à définir les catégories de femmes sur qui pèse une menace particulière parce que le mot consentement est tellement bien défini que peu importe qui est la personne ou la catégorie.

**Le sénateur Spivak :** Dans la mesure où les juges seront dans de bonnes dispositions à l'égard des plaignants.

**Le sénateur Stanbury :** Les juges, comme nous tous, ont un bon bout de chemin à faire. Lorsqu'on parle de racisme ou de l'un quelconque de ces problèmes sociaux, je dois admettre que les choses ont changé depuis dix ans, mais il reste que nous avons encore beaucoup à apprendre. Comment au juste procéder? Je suppose que la législation aide parce qu'elle nous oblige à penser différemment. Elle ne suffira cependant pas à elle seule à régler ces problèmes sociaux.

**Mme Campbell :** L'autre disposition qui restreint l'admissibilité de la preuve, soit le paragraphe 276(1) dit que :

*la preuve de ce que le plaignant a eu une activité sexuelle avec l'accusé ou un tiers est inadmissible pour permettre de déduire du caractère sexuel de cette activité qu'il est*

a) soit plus susceptible d'avoir consenti à l'activité à l'origine de l'accusation;

Que le plaignant fasse le commerce du sexe ou soit qui il voudra, cela ne peut pas être utilisé comme preuve de son consentement, et il n'en est pas pour autant moins digne de foi. Toutes ces dispositions, prises ensemble, contribuent à l'établissement d'un cadre à l'intérieur duquel le tribunal doit concentrer son attention sur l'incident qui est à l'origine de l'accusation et la question de savoir s'il y a eu consentement ou non à cette activité sexuelle particulière. Tous le reste n'a pas d'importance. Si quelqu'un peut convaincre un juge que la preuve d'une activité sexuelle antérieure pourrait être pertinente malgré ces contraintes, il est libre de le faire et le juge peut en tenir compte dans sa décision. Appel peut aussi être interjeté de cette décision en tant que question de droit.

Le Parlement a pleinement tenu compte des droits de l'accusé, mais il a cherché autant qu'il le pouvait à restreindre le champ d'examen du tribunal.

**Le sénateur Stanbury :** Merci beaucoup. Je suis reconnaissant à la ministre du travail qu'elle a accompli.

**Mme Campbell :** J'y suis parvenue grâce à l'aide de nombreuses personnes. Je leur en sais gré.

[Text]

**The Chairman:** Madam Minister, thank you. And Mr. Mosley, who is no stranger to this committee; Catherine Kane and Heather Holmes, thank you all for being here. We are still considering the bill. We have some further witnesses we should like to hear before 2 o'clock, so we will move right along. Thank you for being here, Madam Minister. You have been very helpful, as always.

**Mrs. Campbell:** Thank you for the priority you are giving to this bill and the speed with which you have responded. I am grateful to you. Anything I can tell you or respond to again, please give me a call.

**The Chairman:** Our next witness are, from the Women's Legal Education and Action Fund, LEAF to most of you, Ms Sheila McIntyre; Judy Rebick, President, National Action Committee on the Status of Women; and Eunadie Johnson, President, National Organization of Immigrant and Visible Minority Women of Canada. Thank you very much for being with us today. Our apologies for our foul up on time. We will get through this somehow. Who will speak first?

**Ms Sheila McIntyre, Women's Legal Education and Action Fund:** I will speak first and then we will share the fielding of whatever questions you have.

**The Chairman:** Thank you.

**Ms McIntyre:** I will truncate what I had to say so that you will have the advantage of our presence in asking questions.

We chose to be here as more than just LEAF because from the outset, since Seaboyer, an historic and quite unprecedented coalition of national and regional women's groups worked in concert stage by stage through the act, each time reaching unanimous agreement on what needed doing and improving. What you have is a sampler of the composition of the body we always worked with—lawyers, grass roots women's movements and a strong minority presence where historically there has been none in legal drafting or framing.

The coalition from the outset had five goals post-Seaboyer. The first and largely achieved goal was to see that the new law was framed with explicit reference to women's constitutional rights under section 7, namely, life, liberty and security of the person—sometimes sexual violence is also a manner of life—and women's equality rights.

[Traduction]

**Le président :** Merci, madame le ministre. Merci également à M. Mosley, que le comité connaît bien, et à M<sup>mes</sup> Catherine Kane et Heather Holmes. Merci à tous d'avoir bien voulu nous rencontrer. Nous poursuivons notre étude du projet de loi. Nous avons d'autres témoins que nous aimerions entendre avant 14 h et nous allons donc poursuivre nos travaux. Merci d'être venue nous rencontrer, madame le ministre. Vous nous avez été très utile, comme toujours.

**Mme Campbell :** Je vous remercie d'avoir accordé la priorité à ce projet de loi et d'avoir procédé aussi rapidement. Je vous en sais gré. N'hésitez pas à me téléphoner si vous avez à nouveau besoin de moi.

**Le président :** Je vous présente donc nos prochains témoins : M<sup>me</sup> Sheila McIntyre, du Fonds d'action et d'éducation juridiques pour les femmes, ou FAEJ si vous aimez mieux, M<sup>me</sup> Judy Rebick, présidente du Comité canadien d'action sur le statut de la femme, et M<sup>me</sup> Eunadie Johnson, présidente de l'Organisation nationale des femmes immigrantes et des femmes appartenant à une minorité visible du Canada. Merci beaucoup d'être venues nous rencontrer aujourd'hui. Nous nous excusons de ne pas avoir pu respecter l'horaire. Nous allons rattraper le temps perdu. À qui la parole?

**Mme Sheila McIntyre, Fonds d'action et d'éducation juridiques pour les femmes :** Je parlerai en premier et nous répondrons toutes aux questions que vous pourriez avoir à poser.

**Le président :** Merci.

**Mme McIntyre :** Je vais couper court à mon discours pour vous donner plutôt la chance de nous poser des questions.

Nous avons choisi de ne pas représenter ici seulement le FAEJ parce que dès le début, depuis l'affaire Seaboyer, une coalition de groupes nationaux et régionaux de femmes comme on n'en avait jamais vu a travaillé de concert à chaque étape de la loi et en est arrivé chaque fois à un consentement unanime sur ce qui devait être fait et amélioré. Nous représentons un échantillon des femmes avec lesquelles nous avons toujours travaillé—des avocates, des femmes de toutes les couches de la société et de nombreuses représentantes de minorités qui à ce jour n'avaient jamais eu leur mot à dire sur la rédaction des lois.

Dès le début, soit tout de suite après l'affaire Seaboyer, la coalition s'est fixé cinq buts. Le premier, qui a d'ailleurs été atteint en grande partie, était de veiller à ce qu'il soit précisément fait allusion dans la nouvelle loi aux droits constitutionnels des femmes en vertu de l'article 7, c'est-à-dire à la vie, à la liberté et à la sécurité de leur personne—la violence sexuelle peut aussi parfois être une question de vie ou de mort—et à ce qu'il y soit également fait allusion au droit des femmes à l'égalité.



*[Text]*

We recognized that the Supreme Court of Canada did not have such strong language when it struck down rape shield rules. In fact, it does not refer to section 15 in its judgment at all in that majority opinion but in a single sentence.

We wanted that not only to enforce the "charter-proofness", as the justice keeps referring to it, but also to educate men, women, the public, police, lawyers, crown and defence, jurist and judges, that this is a new era. This is the first sexual assault law in history in Canada passed with a constitution in place which has been given quite substantive and remedial interpretation as an equality measure.

Any approach to new law of any kind, including this law, which does not take into account those mandates, namely, sections 15 and 7, is constitutionally flawed. To the extent you are intrigued or persuaded at all by the approach, Professor Stewart, a colleague of mine whom I respect tremendously is talking section 7 accused rights and almost only section 7 accused rights. We are talking women's section 7 rights and women's section 15 rights and section 28, which states that no constitutional right applying to women and men may be presumptively decided in the interests of one sex over the other.

We also wanted comprehensive judicial education not through weekend seminars but in the body of the law, and we got it. We are very happy with the codified guidelines to judges that frame Seaboyer's broad principles and very specific factors to keep in mind, many of which are mindful of equality. No prejudicial, discriminatory stereotype language made its way in there and we are very pleased with that.

The big issue is codifying consent which, after all, defines the crime. The approach adopted by justice and then Parliament is one that conforms with an approach we also supported and proposed.

We are somewhat unhappy that additional clauses did not make their way in. The goal of the consent definitions was to codify rape myths basically. In other words, come up with a positive definition of consent, which has been done, and also non-consent clauses, which any accused who acts on the erroneous belief, for example, that a father can consent for his daughter, or a pimp for a sex trade worker, or an immigrant sponsor for a sponsored woman or child, will be making an error of law, ignorance of which there is no excusing.

*[Traduction]*

Nous reconnaissons que la Cour suprême du Canada n'avait pas utilisé un langage très fort lorsqu'elle a supprimé les règles sur la protection des victimes du viol. En fait, elle n'a fait allusion que dans une seule phrase à l'article 15 dans la décision rendue par la majorité.

Nous voulions non seulement que la loi résiste à tout examen fondé sur la Charte, comme se plaisent à le dire les juges, mais aussi informer les hommes, les femmes, le public, la police, les avocats, de la Couronne et de la défense, les jurys et les juges que c'est une première dans ce domaine. C'est la première loi sur l'agression sexuelle à être adoptée au Canada depuis que nous avons une constitution qui tend à favoriser par sa teneur l'égalité des sexes.

Toute approche de quelque loi que ce soit, y compris celle-ci, qui ne tiendrait pas compte des articles 15 et 7 serait vouée à l'échec sur le plan constitutionnel. Je répondrai à ceux d'entre vous que cette approche intrigue ou a convaincus, que M. Stewart, un collègue à moi que je respecte énormément, parle des droits conférés par l'article 7 à l'accusé et presque exclusivement des droits qui lui sont conférés par cet article. Nous parlons quant à nous des droits qui sont conférés aux femmes par l'article 7, par l'article 15 et aussi par l'article 28 qui dit que les droits sont garantis également aux personnes des deux sexes, donc, qu'ils ne doivent pas favoriser un sexe par rapport à l'autre.

Nous voulions également que les représentants de la justice soient mieux informés, pas seulement par le biais de colloques de fin de semaine, mais aussi par la voie législative, et nous avons obtenu gain de cause. Nous sommes très heureuses des lignes directrices codifiées à l'intention des juges qui reprennent les grands principes de la décision Seaboyer ainsi que des facteurs très précis qu'il ne faut pas perdre de vue, et dont un grand nombre sont axés sur l'égalité. La loi ne contient aucun terme dénotant des stéréotypes préjudiciables et discriminatoires et nous en sommes très heureuses.

L'important était de codifier le consentement qui, après tout, définit le crime. L'approche adoptée par l'appareil judiciaire et ensuite par le Parlement est conforme à celle que nous appuyons et que nous avons proposée.

Nous regrettons cependant que des articles supplémentaires n'aient pas été ajoutés à la loi. Le but des définitions concernant le consentement consistait essentiellement à codifier les mythes sur le viol. Autrement dit, il fallait en arriver à une définition positive du consentement, ce qui a été fait, et aussi à des dispositions sur le non-consentement en vertu desquelles un accusé serait réputé avoir commis une erreur en droit, ce qui est inexcusable, s'il croyait à tort avoir obtenu le consentement de la victime, par exemple, si un père consentait au nom de sa fille, un souteneur au nom d'une prostituée, ou un répondant au nom d'une femme ou d'un enfant immigrant qu'il aurait parrainé.

[Text]

We wanted to codify a series of no consent clause so that the least possible could make its way to mistake of fact. I will explain that again if you like. Basically, we codified the most common or pernicious rape myths. We proposed more than made it into Bill C-49. I do not know if you have LEAF's brief, but they were endorsed unanimously by 60 national and regional women's groups. The two additional clauses deal with two myths that have not been addressed by Parliament. One of them is that consent shall not be presumed on the basis of the complainant's prior consumption of alcohol or drugs.

It is a fairly common screening factor in the minds of men who do commit assault and in police who screen complaints and in crown prosecutors who wonder whether they can make out a case, to screen out those actual assaults where a complainant drank or abused drugs before her assault. We wanted judges, police and lawyers to be advised that prior consumption is not an indicator of consent.

It may be an indicator of imprudence about alcohol, but it is not a statement about willingness to consent to this man or any man in particular.

The second change we proposed was again a way of dealing with the enumerated grounds idea. Consent shall not be presumed on the basis of a complainant's membership in a historically disadvantaged group. We included that because Aboriginal women reported that they are raped because they are Aboriginal women by rapists who say to them, "Nobody will believe you." We included it because some of the members of the coalition who work in rape crisis centres reported that for every social inequality you can identify, there is a rape specifically caused and framed by it: For instance, the Jewish woman whose rape was followed by the branding of a Star of David on her thigh; the prostitutes who were raped by police officers who told them nobody would ever believe them; the black women who are believed to be sexually different from white women, promiscuous or animalistic and therefore not to be believed, that they wanted it; and so on. Every stereotype that goes with inequality is transformed into a reason to rape and disbelieve. We wanted that clause to say that membership in a disadvantaged group as recognized by the charter, cannot be the membership that presumes consent applies to that woman. We still urge those be included.

[Traduction]

Nous voulions codifier une série de dispositions sur le non-consentement pour que l'erreur de fait soit le moins souvent possible utilisée comme moyen de défense. Je reviendrai là-dessus si vous le voulez. En fait, nous avons codifié les mythes sur le viol les plus répandus ou perniciox. Nous avons aussi proposé d'autres mesures qui n'ont pas trouvé leur place dans le projet de loi C-49. Je ne sais pas si vous avez en main le mémoire du FAEJ, mais il a été adopté à l'unanimité par 60 groupes nationaux et régionaux de femmes. Les deux articles supplémentaires ont traité de des mythes dont le Parlement n'a pas parlé. L'un d'eux est que le consentement ne pourrait pas être déduit du fait que la plaignante a consommé de l'alcool ou des drogues.

Assez souvent, le fait qu'une femme ait bu ou consommé des drogues avant d'être agressée est un facteur déterminant dans l'esprit des hommes qui commettent une agression, des policiers à qui une agression est signalée et des procureurs de la Couronne qui se demandent si la cause est défendable. Nous voulions que les juges, la police et les avocats sachent que le seul fait pour une femme d'avoir consommé des drogues ou de l'alcool ne veut pas dire qu'elle était consentante.

La plaignante peut s'être montrée imprudente en consommant de l'alcool, mais cela ne veut pas dire pour autant qu'elle était prête à consentir à une activité sexuelle avec l'accusé ou avec un autre homme.

Le deuxième amendement que nous avons proposé consistait une fois de plus en un ajout à la liste des raisons énumérées. Le consentement ne se présume pas du fait de l'appartenance de la plaignante à un groupe historiquement défavorisé. Nous avons proposé cet amendement parce que des femmes autochtones nous ont affirmé qu'elles avaient été violées parce qu'elles étaient autochtones par des violeurs qui leur ont dit : «Personne ne te croira.» Nous l'avons proposé parce que certaines des membres de la coalition qui travaillent dans des centres d'aide aux victimes d'agression sexuelle nous ont signalé des viols directement attribuables à toutes les inégalités sociales possibles : par exemple, celui d'une femme juive à qui son agresseur a ensuite tatoué l'étoile de David sur la cuisse; celui de prostituées qui ont été violées par des agents de police qui leur ont dit que personne ne les croirait; celui de femmes noires dont on croit qu'elles sont sexuellement différentes des femmes blanches, qu'elles sont de moeurs plus légères et qu'il ne faut donc pas croire ce qu'elles disent, qu'elles l'ont cherché, et ainsi de suite. Chaque stéréotype qui est rattaché à une inégalité devient une raison de violer et de ne pas croire. Nous voulions que cette disposition précise qu'il ne faudrait pas présumer que des femmes sont consentantes du seul fait qu'elles appartiennent à un groupe désavantagé reconnu par la Charte. Nous continuons d'ailleurs à croire que mention devrait en être faite dans la loi.



*[Text]*

Finally, we spent almost all of our energy on the preamble. The Ministry of Justice appears to see the preamble primarily as a charter-proofing mechanism; if and when this bill is challenged, and we believe it will be Day One, Parliament can then defend this law by invoking the intention of Parliament, including constitutional rights, when justifying those measures which are somewhat different from the rest of the body of law, at least in the case of mistake. We agree it is needed for that, and we support, therefore, the changes they adopted from our proposals.

However, we also believe it is an educating device for the public and for police, lawyers, and judges and juries. In that respect, we still come back to you saying we believe it is a mistake they have not enumerated the most vulnerable women. The goal is not only judges, but as well those who might rape them and police who might screen out their complaints. The Charter, after all, does enumerate grounds of inequality. The enumeration approach is conventional to human rights and constitutional documents. There is nothing anomalous about enumeration. Our language is inclusive. "Such as these groups" means others could be included by reference.

We enumerated them for the same reason that women have come to understand the word "person" does not necessarily include women. It is the same logic. "He" does not necessarily include "she", except in grammar books. The Museum of Man does not signal women have been part of history too. The word "woman" has the same kinds of flaws if people mentally screen out women not like themselves. To the extent that the sexual assault law has served women well—and it has not served many women very well at all—it has served women who look like me, who are articulate, highly-educated, middle class, white. I am likely to be more believed than other women who do not have all those privileges behind her complaint. We wanted enumeration to spell out to judges and lawyers and police officers and men and women that the law's protection and benefit of all, means all.

We share the minister's view that all women are vulnerable. Our clause was all women are vulnerable, but some women are more vulnerable than others and face diminished access to justice when they complain. It is not just about vulnerability to violence. It is the compound problem of more vulnerable to violence plus less likely to be served well by the justice system.

*[Traduction]*

Enfin, nous avons fait porter le gros de nos énergies sur le préambule. La ministre de la Justice ne semble y voir qu'un mécanisme destiné à assurer le respect de la Charte. Si le projet de loi est contesté et lorsqu'il le sera, et nous croyons qu'il le sera dès le premier jour, le Parlement pourra faire valoir son intention, y compris les droits constitutionnels, lorsqu'il aura à justifier ces mesures qui sont assez différentes de ce qu'on retrouve dans les autres lois, du moins en ce qui concerne l'erreur. C'est la raison pour laquelle nous croyons que le préambule est nécessaire, et nous appuyons donc les amendements qui ont été adoptés à partir de nos propositions.

Cependant, nous croyons également qu'il s'agit d'un outil destiné à informer le public, la police, les avocats, les juges et les jurys. À cet égard, nous tenons à vous répéter que c'est à notre avis une erreur de ne pas avoir énuméré les femmes les plus vulnérables. Les juges ne sont pas les seules personnes visées; les hommes qui pourraient violer ces femmes et les policiers à qui elles portent plainte le sont aussi. Après tout, la Charte contient une liste des motifs de discrimination. C'est l'approche habituellement adoptée dans les documents concernant les droits de la personne et la Constitution. Une énumération n'aurait rien de singulier. Le libellé que nous avons proposé est inclusif. Ainsi, «dont ces groupes» voudrait dire que d'autres seraient automatiquement inclus.

Nous avons énuméré ces groupes pour la bonne raison que les femmes en sont venues à s'apercevoir que le mot «personne» n'inclut pas nécessairement les femmes. La logique est la même. «Il» n'inclut pas nécessaire «elle», sauf dans les livres de grammaire. Le Musée de l'homme ne précise pas que les femmes font partie elles aussi de l'histoire. Le mot «femme» présente les mêmes lacunes si les gens laissent mentalement de côté les femmes qui se différencient d'eux. Dans la mesure où la législation sur l'agression sexuelle a bien servi les femmes—et elle n'a pas très bien servi un grand nombre de femmes—elle a servi des femmes qui me ressemblent, qui s'expriment avec aisance, qui sont bien éduquées, qui appartiennent à la classe moyenne et qui sont blanches. J'ai plus de chance d'être crue que d'autres femmes qui ne peuvent pas compter sur tous ces attributs. Nous voulions une énumération pour que les juges, les avocats et les agents de police, hommes et femmes, sachent bien que tous, et je dis bien tous, ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi.

Nous sommes d'accord avec la ministre pour dire que toutes les femmes sont vulnérables. L'amendement que nous proposons précisait que toutes les femmes sont vulnérables, mais que certaines d'entre elles sont plus vulnérables que d'autres et qu'elles jouissent d'un accès réduit à la justice lorsqu'elles portent plainte. Et ce n'est pas seulement qu'elles soient plus vulnérables à la violence. Le problème est d'autant plus complexe qu'elles sont plus vulnérables à la violence, mais aussi moins susceptibles d'être bien servies par le système judiciaire.

[Text]

If you look at our proposal, we did it quite sensibly, in standard legalese, "Parliament recognizes that vulnerability to sexual assault and diminished access to justice are directly related to social inequality." It is simple, it is generic, it is all inclusive, and it is an honest truth that most Canadians recognize. There is nothing striking here.

**The Chairman:** That was a proposal given to the House of Commons, I take it?

**Ms McIntyre:** It was given by every group that appeared before the committee. Seven women's groups endorsed that.

**The Chairman:** To us, this is the committee, but the proposal was given to the House of Commons committee.

**Ms McIntyre:** Yes. We think Parliament is wrong to insist that generic language at this point in legal history is all inclusive and encompassing. In theory, it is; in practise, people mentally screen out the different. Whether or not it changes one judge's application or one lawyer's, it mattered to women who no longer trust in the system enough to report. For them, participation and consultation were contingent on having their specific vulnerability and distrust recognized by Parliament as a statement of principle. That is why it is so important. If it changes nothing, it changes women's ability to believe Parliament cares what they had to say.

Those are the major changes. We also wanted the preamble included so that everybody who ever interprets this law sees those intentional statements up front. At this point, I know we are running behind, and you may have specific questions. The LEAF brief contains, as does the NAC brief, the NOIVAN brief, DAWN Canada's brief, Canadian Association of Sexual Assault Centres' brief, the Quebec Association of Sexual Assault Crisis Centre brief, all of them endorse the same preamble language sequence, consent clauses and mistake approach, so we are speaking for a national unanimous body.

I would also be very happy to address Professor Stewart's recommendations, which women's groups do not in any way support. To the extent he has in part proposed them to you speaking of how they would support victim's interests, I want to dissuade you of that interpretation, and I will be happy to answer questions about that too.

[Traduction]

Si vous examinez notre proposition, vous verrez que nous nous en sommes tenues à des termes habituellement utilisés en justice : «Attendu que le Parlement du Canada est conscient que la vulnérabilité à l'agression sexuelle et l'accès réduit à la justice sont directement reliés aux inégalités sociales.» Les termes utilisés sont simples, génériques et inclusifs, et c'est une vérité que la plupart des Canadiens reconnaissent. Il n'y a rien de surprenant là-dedans.

**Le président :** C'est une proposition que vous avez soumise à la Chambre des communes, n'est-ce pas?

**Mme McIntyre :** Elle a été présentée par chacun des groupes qui ont témoigné devant le comité. Sept groupes de femmes y ont souscrit.

**Le président :** Pour nous, le terme comité désigne le nôtre, mais la proposition a été présentée au comité de la Chambre des communes.

**Mme McIntyre :** Oui. Nous croyons que le Parlement a tort d'insister sur le fait que les termes génériques utilisés jusqu'à maintenant dans les lois englobent tout le monde. C'est vrai, en théorie, mais, en pratique, les gens ont tendance à établir des distinctions. Que cela ait ou non une incidence sur la façon de voir d'un juge ou d'un avocat, c'est une mesure à laquelle tiennent les femmes qui n'ont plus suffisamment confiance dans le système pour signaler une agression. Pour elles, participation et consultation voulaient dire que le Parlement allait reconnaître dans un énoncé de principe leur vulnérabilité particulière et leur méfiance. C'est pourquoi cet énoncé est si important. S'il ne change rien, il aura au moins convaincu les femmes que le Parlement se soucie de ce qu'elles ont à dire.

Ce sont là les principaux amendements que nous avons proposés. Nous voulions également que le préambule soit inclus pour que tous ceux qui auront à interpréter cette loi sachent dès le départ ce qui l'a motivée. Je sais que le temps presse et que vous avez peut-être des questions précises à nous poser. Le FAEJ, le Comité canadien d'action, l'Organisation nationale des femmes immigrantes et des femmes appartenant à une minorité visible du Canada, le Réseau d'action des femmes handicapées du Canada, l'Association canadienne des centres contre le viol et le Regroupement québécois des CALACS se sont tous prononcés, dans leurs mémoires respectifs, en faveur du même préambule, de la même approche des dispositions sur le consentement et de l'erreur, de sorte que nous sommes en quelque sorte un porte-parole national.

Il me ferait très plaisir aussi de commenter les recommandations de M. Stewart, que les groupes de femmes n'appuient pas du tout. Je ne suis pas du tout d'accord avec lui pour dire qu'elles avantageraient les victimes d'agression, et je serais prête à répondre aux questions à ce sujet également.



[Text]

**The Chairman:** Before I call upon senators for questions, do either of you wish to make any comments?

**Eunadie Johnson, President, National Organization of Immigrant and Visible Minority Women of Canada:** I would be remiss if I came here from Thompson, Manitoba, and did not make a comment. I hope this is not an exercise in futility, coming before the Senate, in terms of what we would like to see around changes in the bill. We fully support the LEAF brief. We built some of our presentations around the LEAF brief, but also included the special issues where we felt they were of concern to us.

For most visible minority women, racism is a material reality in our lives. It is not a question of going before the justice system and some assumptions are made that all women are created equal. It is not. When I walked in the room, I am sure none of you thought I was from LEAF. You probably thought I represented immigrant and visible minority women. Yet, I could have been born in Nova Scotia and not be an immigrant. That is where assumptions come in immediately. To make generic statements about the effect on all women is wrong, because I am here as proof that those generic statements do not include our reality. There is nothing in this relating to the racist system that is against us in this country.

I want to urge you to look at the briefs that have been presented where we want the inclusion in the preamble, because my understanding of the need for the preamble is that the judges will use it to interpret the law. If you use the preamble to interpret the law, then you have to go back and think about the constitutional rights of groups like mine, or of myself and other women like myself, and to make it very clear in the preamble that we are double disadvantaged.

Thank you.

**Judy Rebick, President, National Action Committee of the Status of Women:** Could I have one minute just to add to that? It is late in the day in this bill. We understand that. However, I wanted to reaffirm what Eunadie and Sheila have said.

I am going to speak just on the issue of doubly-disadvantaged women and their inclusion in the preamble. I think it is the most critical issue for us. The issue of inclusion today in Canadian society is fundamental. You may be aware that we are now considering withdrawing our support from the Canadian Panel on Violence precisely on this issue, their non-inclusion of visible minorities and women with disabilities.

[Traduction]

**Le président :** Avant que je cède la parole aux sénateurs, l'une de vous deux aurait-elle des observations à faire?

**Eunadie Johnson, présidente, Organisation nationale des femmes immigrantes et des femmes appartenant à une minorité visible du Canada :** Je m'en voudrais de ne rien dire après avoir pris la peine de venir de Thompson au Manitoba. J'ose espérer qu'il ne m'aura pas été inutile d'exposer au Sénat les amendements que nous aimerions voir apporter au projet de loi. Nous sommes tout à fait en faveur du mémoire du FAEJ. Nous nous en sommes inspirées, mais nous avons également tenu compte de questions spéciales qui nous intéressaient plus précisément.

Pour la plupart des femmes appartenant à une minorité visible, le racisme fait partie des réalités de la vie. Il n'est pas vrai que toutes les femmes sont égales devant la loi. Loin de là. Lorsque je suis entrée dans cette salle, je suis persuadée qu'aucun d'entre vous n'a pensé que je faisais partie du FAEJ. Vous avez probablement cru que je représentais les femmes immigrantes et appartenant à une minorité visible. Pourtant, je pourrais très bien être née en Nouvelle-Écosse et ne pas être une immigrante. Mais tout de suite on fait des suppositions. On parlera tant qu'on voudra de généralisation, mais je suis ici pour vous prouver que ces termes génériques n'englobent pas notre réalité. Il n'y a rien dans ce projet de loi qui concerne le système raciste auquel nous nous heurtons dans ce pays.

Je vous invite à examiner les mémoires dans lesquels nous préconisons notre inclusion dans le préambule, mesure que je considère comme nécessaire parce que les juges, à moins que je ne me trompe, l'utiliseront pour interpréter la loi. Si le préambule est utilisé aux fins de l'interprétation de la loi, alors il faudra s'interroger sur les droits constitutionnels de groupes comme le mien, ou de femmes comme moi et bien d'autres, et préciser clairement dans le préambule que nous sommes doublement défavorisées.

Merci.

**Judy Rebick, présidente, Comité canadien d'action sur le statut de la femme :** Pourriez-vous m'accorder une minute parce que j'ai quelque chose à ajouter? Nous savons qu'il est un peu tard pour intervenir dans le cas de ce projet de loi. Toutefois, je tiens à réaffirmer ce qu'Eunadie et Sheila ont dit.

Je n'aurais que quelques mots à vous dire au sujet de la question des femmes doublement défavorisées et de leur inclusion dans le préambule. Je pense que c'est la question la plus importante pour nous. La question de l'inclusion aujourd'hui dans la société canadienne est capitale. Vous savez peut-être que nous envisageons de retirer notre appui au Canadian Panel on Violence précisément pour cette raison, la non-inclusion des femmes appartenant à une minorité visible et des femmes handicapées.

*[Text]*

From our point of view as an organization which brings together grass-roots women's groups across the country, the issue of inclusion has become the central issue for us. What we found is, contrary to what the minister said, sexual assault does not affect all women in the same way. It does affect all women, all women fear sexual assault, all women are devastated if they are subject to sexual assault, but some women are more subject to sexual assault, for example, women with disabilities. Their figure is 49 per cent. With Aboriginal women, it is 80 per cent. With prostitutes now, we hear it is an average of 10 times a year they are sexually assaulted. These same women have less access to the justice system.

What we were told in the consultations by these groups of women is that unless the bill explicitly recognizes their situation, they do not see how the bill is going to help them. The rape shield law did not help them. I would urge you, as the body of sober second thought—we have had some major success on Bill 43, but we are not asking you to defeat this one—because I think this is precisely the kind of issue where the Senate can give its advice to the House of Commons and to ask them to think again on this issue.

The language we propose is not exclusionary, it does not limit it, and it would be such a tremendous statement on the part of Parliament to make this change now. No one has really argued against it, not the bar associations nor anyone else. I guess I am pleading with you, because I understand from the work that we have been doing the significance of what it could mean to amend the law this way.

**The Chairman:** Senator Stanbury.

**Senator Stanbury:** I do not have the wording that you are proposing.

**Ms McIntyre:** There should be an appendix contained in everybody's factum.

**Senator Neiman:** I cannot find it. I have been flipping through.

**Senator Spivak:** Are you looking at *Hansard*? What are you looking at?

**Senator Neiman:** I am looking at the legislative committee from the other side.

**Senator Spivak:** That is what I mean. Could you give us the issue number?

*[Traduction]*

En tant qu'organisation qui représente des groupes de femmes de tous les milieux et de toutes les régions du pays, nous considérons comme cruciale la question de l'inclusion. Nous nous sommes rendu compte, contrairement à ce que la ministre a dit, que l'agression sexuelle n'affecte pas toutes les femmes de la même manière. Il est vrai qu'elle affecte toutes les femmes, que toutes les femmes ont peur d'être agressées sexuellement et que l'agression sexuelle est dévastatrice pour toutes les femmes qui en sont l'objet, mais certaines femmes sont plus susceptibles d'être agressées sexuellement, par exemple, les femmes handicapées. Le chiffre dans leur cas est de 49 pour 100. Dans celui des autochtones, il est de 80 pour 100. Quant aux prostituées, nous avons entendu dire qu'elles étaient agressées sexuellement en moyenne dix fois par année. Ces femmes n'ont pas aussi facilement accès au système judiciaire.

Les groupes qui les représentent nous ont dit lorsque nous les avons consultés qu'ils ne voyaient pas comment le projet de loi allait les aider s'il ne reconnaissait pas explicitement leur situation. La loi sur la protection des victimes de viol ne leur a pas servi à grand-chose. Nous nous adressons à vous, qui êtes la Chambre de réflexion—nous avons remporté un grand succès en ce qui concerne le projet de loi C-43, mais nous ne vous demandons pas de rejeter celui-ci—parce que je pense que c'est précisément le genre de question au sujet de laquelle le Sénat peut donner son avis à la Chambre des communes et lui demander de revoir sa position.

Le libellé que nous proposons n'est pas exclusif, ni restrictif et le Parlement nous serait d'une aide extraordinaire s'il apportait dès maintenant le changement que nous préconisons. Personne ne s'y est vraiment opposé, pas même les associations du barreau. Je suppose que je vous demande d'intervenir en notre faveur parce que je comprends d'après le travail que nous avons fait l'importance que pourrait revêtir une telle modification à la loi.

**Le président :** Sénateur Stanbury.

**Le sénateur Stanbury :** Je n'ai pas le libellé que vous proposez.

**Mme McIntyre :** Tout le monde devrait l'avoir en annexe.

**Le sénateur Neiman :** Je ne peux pas le trouver. J'ai pourtant feuilleté.

**Le sénateur Spivak :** Êtes-vous dans le *Hansard*? Qu'est-ce que vous regardez?

**Le sénateur Neiman :** Je regarde les procès-verbaux du comité législatif de l'autre endroit.

**Le sénateur Spivak :** C'est ce que je veux dire. Pourriez-vous me donner le numéro du fascicule?



[Text]

**Senator Neiman:** Here it is. It is Issue Number 2, and it is on page 60.

I thought I read when I was flipping through all this material that the preamble would not be included in the Criminal Code. Is that so?

**Ms McIntyre:** Yes.

**Senator Neiman:** That is so. How do we get it before the judges if it is not there? I know it is persuasive in the abstract and you would like it to be persuasive in a more direct manner, but if the preamble is not going to be there—

**Ms McIntyre:** We proposed a very efficient little clause that is not unlike some kinds of statements in other legislation, the Young Offenders Act, for instance, which simply says the sexual assault provisions of the Criminal Code, and in particular the numbered sections 265 to 78, shall be interpreted and implied in accordance with the preamble. Even if the preamble, which is some length, does not get printed in the Criminal Code—which would be our wish list—nonetheless, by saying that, it really means every time anybody has to invoke this law, they are reminded before the beginning of the law that the preamble shapes its interpretation. It puts the constitution up front, it puts Parliament's concern about sexual violence particularly against women and children up front, and it puts the Seaboyer language framed by Parliament "sexual history evidence is rarely relevant and inherently prejudicial" right up front before anything more happens. That is two lines. I am not sure what it would show there, but it is simply to say the sexual assault provisions shall be interpreted and applied in accordance with the preamble.

**Senator Neiman:** If we were to make that recommendation, we heard the minister's reply when the question was asked earlier, that at this point, we cannot consider amending the legislation or we would lose the whole thing. It is going to be part of the bill, as the present preamble is part of the bill, but it is not really going to be part of the Criminal Code.

**Senator DeWare:** It is for interpretation, really.

**Senator Spivak:** I am not clear on that. Do you mean to tell me that when this is an amendment to the Criminal Code, it will start with 1, and it will leave out this whole thing? Why are we bothering?

**The Chairman:** As the witness has said, there will be reference in the code to the preamble of the bill, but it would not be contained in the Code itself. So if you read the Criminal Code of Canada cover to cover, you would not see it.

[Traduction]

**Le sénateur Neiman :** Je l'ai. Il s'agit du fascicule n° 2, et c'est à la page 178.

Je crois avoir lu lorsque j'ai feuilleté les fascicules que le préambule ne serait pas inclus dans le Code criminel. Est-ce exact?

**Mme McIntyre :** Oui.

**Le sénateur Neiman :** Effectivement. Comment alors le porter à la connaissance des juges s'il n'y figure pas? Je sais que ce serait un bon moyen de persuasion et que vous aimeriez que le texte soit encore plus persuasif, mais si le préambule n'est pas—

**Mme McIntyre :** Nous avons proposé une toute petite disposition très efficace qui s'apparente en quelque sorte à des énoncés qu'on trouve dans d'autres lois, la Loi sur les jeunes contrevenants par exemple, où il est dit simplement que les dispositions du Code criminel concernant l'agression sexuelle, notamment les articles 265 à 278, doivent être interprétées conformément au préambule. Même si le préambule, qui est assez long, n'est pas reproduit dans le Code criminel—ce que nous souhaiterions en fait—il reste qu'il servira à rappeler à tous ceux qui invoquent cette loi que son interprétation doit s'en inspirer. Il accorde la priorité à la Constitution, aux préoccupations du Parlement au sujet de la violence sexuelle à l'endroit plus particulièrement des femmes et des enfants, ainsi qu'à l'arrêt Seaboyer que le Parlement a repris lorsqu'il a dit que «la preuve relative au comportement sexuel antérieur est rarement pertinente et éminemment préjudiciable». Cela ne représente que deux lignes. Je ne sais pas au juste comment une telle disposition pourrait être libellée, mais elle consisterait tout simplement à préciser que les dispositions relatives à l'agression sexuelle doivent être interprétées conformément au préambule.

**Le sénateur Neiman :** Nous pourrions donner suite à cette recommandation, mais la ministre a dit tout à l'heure lorsque nous lui avons posé la question que nous ne pouvions pas, à cette étape-ci, envisager de modifier la loi, car nous risquions de devoir y renoncer. Cela fera partie du projet de loi, comme le préambule actuel, mais ne fera pas vraiment partie du Code criminel.

**Le sénateur DeWare :** Une telle disposition ne servirait en fait qu'à son interprétation.

**Le sénateur Spivak :** Vous me perdez. Voulez-vous dire que s'il s'agit d'une modification au Code criminel, il faudra tout reprendre à zéro? Pourquoi se donner la peine?

**Le président :** Comme le témoin l'a dit, il serait fait allusion dans le Code au préambule du projet de loi, mais celui-ci ne figurerait pas dans le Code comme tel. Donc, si vous lisiez le Code criminel du Canada du début à la fin, vous ne le retrouveriez pas.

[Text]

**Senator Spivak:** I understand what you are saying, but then I wonder why the preamble? Is that not sort of a throw-away piece?

**Ms McIntyre:** No.

**Senator Spivak:** It is used by judges in interpretation regardless?

**Ms McIntyre:** When a body of law or even a provision is challenged, the courts will look to the legislative history of the act. If they find there is anything here that on its face violates a constitutional right, they still have a fall-back question which is: Even if it does, is it a reasonable limit prescribed by law, blah blah blah. For the Section 1 analysis, this is a strong shield to the law, but we see there is more purpose than that to the law. To the women who participated, it was the public education device of the whole thing.

**The Chairman:** Senator Spivak, was that your question?

**Senator Spivak:** I have some questions.

**The Chairman:** Senator Neiman, were you finished?

**Senator Neiman:** I am looking at the clause again. I heard the minister make the argument it was too difficult to list people. That was her position. I know you are dealing here with women as such, but why, instead of using the word "lesbian", would you not use the word "homosexual"?

**Ms McIntyre:** Actually, Mr. Collins raised that point. We indicated that we spoke for who we were. It was an all-woman coalition. I think gay men, for example, actually have a good case for vulnerability to violence and poor access to justice. If they sought inclusion, we would not oppose it, but they never spoke. We do not speak for them. You can see all the way along we did not say "black people", we said "black women". We did not say the "elderly", we said "elderly women".

The clause goes from concern about sexual violence, particularly women and children, and now we have moved on to social inequality of specific categories. It goes from the gender neutral to gender particular to specific categories of women. We only named women but for children. That is the one gender neutral group. Sex trade workers, I guess we could not think of a gender specific term. If gay men wanted in—

**Senator Neiman:** In my view, if you are going to try to make a recommendation that we approve that type of addition to the preamble, it seems to me you would like to make it a little more all-encompassing. Those that are there, but have it so that you are dealing with any vulnerable group. I think homosexual men are just as vulnerable many times in this area.

[Traduction]

**Le sénateur Spivak :** Je comprends ce que vous voulez dire, mais pourquoi alors un préambule? Est-ce qu'il ne serait pas superflu?

**Mme McIntyre :** Non.

**Le sénateur Spivak :** Les juges l'utilisent quand même pour interpréter la loi?

**Mme McIntyre :** Lorsqu'une loi ou même une disposition est contestée, les tribunaux examinent le contexte dans lequel elle a été adoptée. S'ils jugent de prime abord que quelque chose viole un droit constitutionnel, ils peuvent quand même se demander si c'est dans les limites raisonnables prescrites par la loi et ainsi de suite. Aux fins de l'analyse de l'article 1, il s'agit d'une protection solide de la loi, mais ce n'est pas là le seul but de la loi. Les femmes que nous avons consultées estiment qu'elle a aussi pour objet l'information du public.

**Le président :** Sénateur Spivak, vous aviez une question?

**Le sénateur Spivak :** J'en ai plusieurs.

**Le président :** Sénateur Neiman, aviez-vous terminé?

**Le sénateur Neiman :** Je relis l'article à nouveau. La ministre a dit qu'il était trop difficile de dresser une liste. C'est la position qu'elle a adoptée. Je sais que nous avons affaire ici à des groupes de femmes, mais au lieu du mot «lesbiennes», pourquoi ne pas avoir utilisé le mot «homosexuels»?

**Mme McIntyre :** En fait, M. Collins a soulevé cette question. Nous lui avons répondu que nous représentions une coalition de femmes. On sait que les gais, par exemple, sont vulnérables à la violence et qu'ils n'ont pas facilement accès à la justice. S'ils voulaient eux aussi être inclus, nous n'y verrions pas d'objection, mais ils n'ont jamais élevé la voix. Nous ne les représentons pas. Vous pouvez voir que nous avons parlé non pas des «personnes noires» mais bien des «femmes noires». Nous avons parlé également non pas des «personnes âgées», mais bien des «femmes âgées».

Cette disposition a pour fondement la violence sexuelle, à l'endroit particulièrement des femmes et des enfants, et nous avons choisi de l'étendre à l'inégalité sociale de catégories particulières. Nous avons «sexisé» la disposition pour parler de catégories précises de femmes. Nous n'avons parlé que de femmes, mais cela vaut aussi pour les enfants. Nous visions ce sexe particulièrement. Dans le cas des prostitués, nous n'avons pas pensé précisément à utiliser un terme propre aux femmes. Si les gais voulaient—

**Le sénateur Neiman :** À mon avis, si vous nous recommandiez d'approuver ce type d'ajout au préambule, je pense qu'il faudrait qu'il soit un peu plus global. Il faudrait peut-être viser tous les groupes vulnérables. Je pense que les hommes homosexuels sont bien souvent aussi vulnérables que les femmes dans ce cas-là.



[Text]

**Ms McIntyre:** Their term of preference would not be "homosexual". That is a term of medical science which has been used to oppress. If you are going to be inclusive, you would want to move to the language of lesbians and gay men, not homosexual. It is a pejorative term in the eyes of the community.

The "such as" format means others in the same way that the Charter says equality on the basis of race, sex, age, mental and physical disability and so on. It does enumerate, but because it says "such as" or "including", the court has recognized that anything that is analogous is covered.

You can go that route, and you can endorse the broad principle which is in the first two lines. Social inequality shapes vulnerability to violence. The court just recognized that on Thursday. *Norberg v. Weinweb* is a case that says the categories of non-consent are never closed, that relationships of power inequality will guide the court on whether or not there is genuine consent.

The Supreme Court just said that three days ago. We are saying inequality shapes vulnerability to predation and vulnerability to abuse by players within the justice system.

**Senator Neiman:** Ms McIntyre, you mentioned in your closing remarks that you had some counter-arguments to some arguments put forward by Professor Stewart. I would very much like to hear what you have to say.

**Ms McIntyre:** One is practical, one is legal. Currently we have a three-tiered sexual assault definition, "very grave" down to "ordinary". Ninety-five per cent of charges are brought under ordinary. Professor Stewart acknowledges if there was a specific offense of careless rape, a lot would be brought under that or pleaded to under that. The lower the tier you create, the more prosecutions will go under that tier, either as a matter of charging or pleading convenience. So the accused will say, I will plead guilty to careless, not aggravated or intentional.

His principle is that the law should make a distinction between the careless and intentional. The Minister is right that sentencing does that now. More than that, if you create a negligence offense, the law will not make a distinction between the careless and the intentional in practice. The intentional will plead under negligence. Wouldn't you? I would not go for aggravated. I would plead immediately to negligence and agree to two years. And so the distinction that he hopes you will recognize in law, in practice will not materialize. We know that with the three-tier offense now.

[Traduction]

**Mme McIntyre :** «Homosexuel» n'est pas le terme qu'ils préféreraient. C'est un terme utilisé en médecine qui a servi à les opprimer. Si on voulait englober tout le monde, il faudrait parler des lesbiennes et des gais et non pas des homosexuels. C'est un terme péjoratif à leurs yeux.

Si on utilisait un mot «comme», ce serait comme dans la Charte où il est question de discrimination fondée sur la race, le sexe, l'âge, les déficiences mentales ou physiques. Il y a une énumération, mais le tribunal a jugé qu'en raison de la présence d'un terme comme «dont» ou «y compris», tout ce qui s'apparente est couvert.

Vous pouvez faire la même chose et souscrire au principe général énoncé aux deux premières lignes. L'inégalité sociale engendre la vulnérabilité à la violence. La cour l'a reconnu jeudi. Elle a en effet décrété dans la cause *Norberg c. Weinweb* que la liste des circonstances dans lesquelles il n'y a pas eu consentement est illimitée, que l'inégalité des pouvoirs indiquera au tribunal s'il y a eu ou non un consentement véritable.

C'est ce qu'a dit la Cour suprême il y a trois jours à peine. Ce que nous disons nous, c'est que l'inégalité engendre la vulnérabilité à la violence et à des abus de la part des intervenants dans le système judiciaire.

**Le sénateur Neiman :** Madame McIntyre, vous avez dit en terminant que vous aviez certains arguments à opposer à ceux de M. Stewart. J'aimerais bien entendre ce que vous avez à dire.

**Mme McIntyre :** L'un est d'ordre pratique, l'autre, d'ordre juridique. Actuellement, nous avons une définition à trois paliers de l'agression sexuelle, de l'agression «grave» à l'agression «simple». On considère qu'il s'agit dans 95 pour 100 des cas d'une simple agression. M. Stewart reconnaît que si le viol par négligence entraine dans une catégorie particulière, ce moyen de défense serait privilégié. Moins l'infraction sera grave, plus souvent elle sera invoquée, qu'il s'agisse des accusations ou du plaidoyer. L'accusé pourra donc choisir de plaider coupable à des accusations d'acte non diligent plutôt qu'à des accusations de voies graves ou de viol intentionnel.

Il soutient que la loi devrait faire une différence entre un acte non diligent et un acte délibéré. Le ministre a raison de dire que c'est ce qui se passe à l'étape de la détermination de la peine. Qui plus est, s'il pouvait y avoir accusation de négligence dans les cas de viol, la loi ne ferait pas de distinction en pratique entre un acte non diligent et un acte délibéré. Celui qui aura violé intentionnellement plaidera la négligence. N'est-ce pas ce que vous feriez vous-même? Vous n'opteriez pas pour l'agression grave. Je plaiderais sur-le-champ la négligence pour n'écoper que d'une peine de deux ans. Quant à la distinction qu'il espère vous voir reconnaître dans la loi, elle ne pourrait pas être faite dans la pratique. Nous le savons par expérience.

*[Text]*

Second, from the point of view of the victim of the assault, I frankly do not care whether the man was careless or sought me out. You are creating this lower public sense of, what is the problem here? If you create a special category of careless rape, you probably legitimize the notion that most rapes are kind of not-thought-out mistakes. We are trying to establish a new set of responsibilities. So there is a practical message about it, too.

On penetration, I am just staggered he has brought that back. Parliament had good reasons for leaving it out before. It is hard to prove. It led to revolting questioning. How did you know it was a penis? Are you sure it was not a finger? I am not sure if his latest draft says penetration of the mouth. If not, I am astounded that it does not. He says anus and vagina penetration by penis or object. But surely oral rape, forced oral sex has to be included.

What he does not understand is that the terrorism of rape could be no penetration at all, and everybody in this room would consider it a major offense. In my neighbourhood an offense happened. My mother is now frightened. A woman was raped in her own home and handcuffed to the bathtub. What if she was only fondled? Why should that be some qualitatively different terrorism than penetration, given her age, given her aloneness, given the night, given she was left alone for two days and nobody could find her.

The minister is right that the facts of the case determine the moral horror of it. You can be no more than fondled or grabbed in dark and yet think you are going to die. So what is the fear and what is the injury does not turn on penetration. It turns on the facts in context. It is a silly suggestion. It does nothing for victims.

Neither does negligence. He says victims may be spared a trial. Victims who choose to report make a hard choice to begin with. They should not then be faced with somebody pleading out for careless rape when it was nothing of the sort.

**Ms Rebeck:** The big problem that we face with sexual assault is acquaintance rape because it is the majority of rape. Where this bill makes a step toward is in dealing with some of the issues of acquaintance rape. What he is proposing would completely annihilate that and suggest that somehow stranger rape is worse, when our experience is the opposite. It is the

*[Traduction]*

Mon deuxième point est le suivant. Si j'étais victime d'une agression, peu m'importerait honnêtement que l'homme ait fait preuve de négligence ou qu'il ait agi délibérément. Le public n'en viendrait-il pas à se demander où est le problème? Si vous créez une catégorie spéciale pour le viol par négligence, vous légitimerez probablement la notion que la plupart des viols consistent en une erreur commise par mégarde. Nous essayons de définir un nouvel ensemble de responsabilités. Il faut veiller à ce que le message transmis soit le bon.

Quant à la question de la pénétration, je suis sidérée qu'il l'ait à nouveau soulevée. Le Parlement avait de bonnes raisons de ne pas en parler. C'est une chose difficile à prouver. Des victimes se sont ainsi vu poser des questions révoltantes. Comment saviez-vous que c'était un pénis? Êtes-vous certaine que ce n'était pas un doigt? Je me demande s'il est question dans sa dernière ébauche d'introduction du pénis dans la bouche. Je serais surprise qu'il n'en ait pas parlé. Il a parlé de l'introduction dans l'anus et le vagin du pénis ou d'un autre objet. Il faudrait sûrement inclure à mon avis les relations sexuelles bucco-génitales forcées.

Ce qu'il ne comprend pas, c'est qu'il pourrait très bien ne pas y avoir pénétration, ce qui n'empêcherait pas tout le monde dans cette salle de considérer que c'est une infraction grave. Un crime de ce genre a été commis dans mon voisinage. Ma mère est maintenant terrorisée. Une femme a été violée dans sa propre maison et attachée avec des menottes à sa baignoire. Et même si elle avait été caressée seulement? Est-ce que ce n'est pas du terrorisme même s'il n'y a pas eu pénétration, compte tenu de son âge, du fait qu'elle vivait seule, que c'était la nuit, qu'elle est demeurée seule pendant deux jours et que personne ne pouvait la trouver?

La ministre a raison de dire que les circonstances déterminent l'horreur morale de l'acte. L'agresseur peut se contenter de vous tripoter et de vous sauter dessus dans le noir, mais cela ne vous empêche pas de penser que votre dernière heure est arrivée. Pourquoi alors s'inquiéter et quel mal y a-t-il s'il n'y a pas eu pénétration? Il faut tenir compte des circonstances. C'est une suggestion stupide. Elle ne serait d'aucune utilité aux victimes.

Une simple accusation de négligence ne leur servira à rien non plus. Il dit que les victimes pourraient se voir épargner un procès. Celles qui décident de signaler l'agression font un choix difficile au départ. On ne devrait pas ensuite être forcé de faire face à quelqu'un qui plaide le viol par négligence quand il s'agissait de toute autre chose.

**Mme Rebeck :** Le gros problème avec lequel nous sommes aux prises en ce qui concerne l'agression sexuelle est le viol par une connaissance, soit ce dont il s'agit dans la majorité des cas. S'il est un cas dans lequel ce projet de loi constitue un pas en avant, c'est bien dans celui du viol par une connaissance. Ce qu'il propose anéantirait tout cela et donne à enten-



[Text]

rape by a person you know that is most devastating. Yet in popular culture, the rape by someone you know is not really a rape or is not really such a bad thing. His proposals reinforce that stereotype that the most aggravated, most terrible rape is on the street, which is not the experience of women. It is when someone you trust, someone you know, rapes you that it is most devastating psychologically. It should not be a lesser offense than stranger rape.

**Senator Spivak:** If I had to put it to you bluntly, can you think of any other ways? The minister mentioned the education of judges. Because at this stage of the game, to amend the bill will jeopardize its being passed. I think that is what Senator Neiman said.

What is your choice here? You obviously do not want the bill defeated. Would you rather see the bill go through unamended or are you so strong in your feelings here that you are asking us to delay the bill? Because Parliament will get up tomorrow.

**Ms McIntyre:** I have two thoughts. One is, depending how strong you are, you could actually pull off the sentence in a day. You could. If not, we are not changing substantive law.

**Senator Spivak:** But it has to go back to the House of Commons. We might be able to think of something. But you are not saying to us, do not pass the bill unless we can put the sentence in? Or is that what you are saying?

**Ms McIntyre:** I am stopping slightly short of that answer, because we have been put in this position since day one. What will we give up? And then on the last day, I watch people trade in front of my face.

What we are asking does not change the constitutionality. It says a simple truth. There is almost nobody who will read it who will deny it. Nobody contested it upon seeing all the briefs.

The second thing is, Parliament clearly does not want to debate this bill. The committee did not much want to either. That was the fastest hearing on record, four days, boom.

**Ms Rebeck:** Not the fastest. The referendum bill was the fastest.

**Ms McIntyre:** But one day in Parliament. Nobody wants to be seen publicly to be fighting about this bill, is my personal judgment. We think it is do-able, and we would not have given

[Traduction]

dre que le viol par un étranger est pire, contrairement à ce que nous croyons. C'est le viol par une personne que l'on connaît qui est le plus dévastateur. Pourtant, la culture populaire veut que le viol par une connaissance ne soit pas vraiment un viol ou que ce ne soit pas une chose si effrayante. Ses propositions renforcent un stéréotype, savoir que le viol le plus grave, le plus terrible est celui qui survient dans la rue, contrairement à ce qu'en pensent les femmes. C'est lorsque quelqu'un en qui vous avez confiance, quelqu'un que vous connaissez vous viole que vous en gardez les pires séquelles psychologiques. Ce crime ne devrait pas être considéré comme moins grave que le viol par un étranger.

**Le sénateur Spivak :** Sans passer par quatre chemins, quelles autres mesures proposeriez-vous? La ministre a mentionné l'information des juges. À cette étape-ci du jeu, le projet de loi risquerait de ne pas être adopté si nous l'amendons. Je crois que c'est ce qu'a dit le sénateur Neiman.

Que préféreriez-vous? Vous ne voulez de toute évidence pas que le projet de loi soit rejeté. Préféreriez-vous qu'il soit adopté sans amendement ou êtes-vous tellement convaincues de ce que vous avancez que vous voudriez que nous en retardions l'adoption? Comme vous le savez, le Parlement doit s'ajourner demain.

**Mme McIntyre :** J'ai deux idées. Vous pourriez, si vous vous en sentiez la force, faire en sorte que cette phrase soit adoptée dès aujourd'hui. Sinon, cela ne changerait rien à la loi.

**Le sénateur Spivak :** Mais le projet de loi doit être renvoyé à la Chambre des communes. Nous pourrions peut-être penser à quelque chose. Vous ne voudriez pas, cependant, que nous en retardions l'adoption jusqu'à ce que cette phrase y ait été intégrée? Ou est-ce ce que vous voulez dire?

**Mme McIntyre :** Je n'oserais pas aller jusque là, parce que c'est la position dans laquelle nous nous trouvons depuis le premier jour. À quoi renoncerons-nous? Puis, quand vient le dernier jour, on voit les gens changer d'idée.

Ce que nous demandons n'enlève rien au caractère constitutionnel. Il s'agit purement et simplement d'énoncer une vérité. Personne ou presque ne serait prêt à le nier. Personne n'a protesté à la lecture de cette phrase dans les mémoires.

Le deuxième point est que le Parlement ne veut de toute évidence pas débattre ce projet de loi. Le comité n'y tenait pas lui non plus. Jamais les audiences n'auront duré aussi peu longtemps : quatre jours, et tout était dit.

**Mme Rebeck :** Non, la loi référendaire aura nécessité moins de temps.

**Mme McIntyre :** Mais une seule journée au Parlement. Je crois personnellement que personne ne veut se battre en public au sujet de ce projet de loi. Nous croyons que c'est faisable, et

[Text]

up all of our competing obligations if we did not think so. We think it is a principle issue. This is a matter of principle.

We also wanted to come before you to say, it is not just a principle for this law. The principle of enumerated inclusion is essential to make the law reflect the people who most need it. Otherwise, you are doing top-down laws which will be what we had before. The minority of women report. And unless they are very brave or very angry, the women who report are the best off in our society.

**Ms Rebeck:** It is not a proroguing of Parliament, right? It is a recess, and it is coming back July 16? That is what it said in the papers today. But I presume, with the constitutional situation, there is no way they will avoid bringing Parliament back this summer, unless they have an election, and that is the only danger.

We want to see this bill passed. That is true. We think it is a big step forward for women. But this is an extremely important issue for us, and if there is any way that an amendment can be made at this late date, we want to see it made.

**Senator Spivak:** I understand. You mentioned section 28, and I did not quite get what you were talking about when you said you had some goals, some of which were met in the preamble, some of which were not. The other point you made that I thought was extremely interesting was how the preamble affects the interpretation of the law. It is interesting not just for this bill, but other bills. I would like you to give me another run-through on that, legally speaking.

**Ms McIntyre:** Legally, this is the most condensed version of Parliament's intent in acting. When it is challenged, if any violation is found at the first stage of inquiry, even if, for example, an accused's rights to full defence are somewhat impaired by this, the second question is—

**Senator Spivak:** You are talking about the conversation in terms of the constitutionality on which we have been lectured before by other constitutional experts.

**Ms McIntyre:** That is right. Section 28 tells us that notwithstanding anything in the Charter, the rights set out in it are guaranteed equally to women and men. One interpretation of Seaboyer is that it elevated accuseds' section 7 rights over women's section 7 and section 15 rights on a reading. They never mentioned 15 and 28, so it is kind of hard to tell. That is not a constitutional reading. It is a saleable. But this one ought to be thinking this way, that accuseds' rights are extremely

[Traduction]

nous ne nous serions pas soustraites à toutes nos autres obligations aujourd'hui s'il en avait été autrement. C'est une question de principe.

Nous tenions également à vous rencontrer pour vous dire que ce n'est pas une question de principe dans le cas de cette loi-ci uniquement. Le principe de l'inclusion d'une énumération est essentiel si l'on veut que la loi réponde aux besoins de ceux à qui elle s'applique. Autrement, il ne servirait à rien d'adopter de nouvelles lois. Seule une minorité de femmes déclarent une agression. Et, à moins qu'elles ne soient très braves ou très en colère, les femmes qui le font sont celles qui sont les plus avantagées dans notre société.

**Mme Rebeck :** Le Parlement ne s'ajourne pas, n'est-ce pas? Il part en vacances et doit revenir le 16 juillet? C'est ce qu'on a dit dans les journaux aujourd'hui. La situation constitutionnelle étant ce qu'elle est, il tiendra certainement à être rappelé cet été, à moins qu'il n'y ait des élections, et c'est là le seul danger.

Nous voulons que ce projet de loi soit adopté. C'est vrai. Nous pensons que c'est un grand pas en avant pour les femmes. C'est cependant une question extrêmement importante pour nous et s'il y a un moyen d'y apporter un amendement à cette heure tardive, nous voudrions qu'on le fasse.

**Le sénateur Spivak :** Je comprends. Vous avez mentionné l'article 28, et je ne suis pas certaine d'avoir compris ce dont vous parliez lorsque vous avez dit avoir des buts précis, dont certains sont atteints dans le préambule et d'autres pas. L'autre question dont vous avez parlé et que j'ai trouvée extrêmement intéressante est la façon dont le préambule influe sur l'interprétation de la loi. Cela est intéressant dans le cas non seulement de ce projet de loi, mais aussi dans celui d'autres projets de loi. J'aimerais que vous repreniez cela, sur le plan juridique.

**Mme McIntyre :** Sur le plan juridique, c'est l'énoncé le plus condensé de l'intention d'agir du Parlement. Lorsqu'il y aura contestation, si l'on s'aperçoit qu'il y a eu violation à la première étape de l'enquête, même si, par exemple, atteinte était portée au droit de l'accusé à une défense pleine et entière, la deuxième question est—

**Le sénateur Spivak :** Vous voulez parler du caractère constitutionnel dont nous ont entretenus d'autres constitutionnalistes.

**Mme McIntyre :** C'est exact. L'article 28 nous dit que nonobstant toute autre disposition de la Charte, les droits qui y sont définis sont garantis aux hommes et aux femmes également. Une interprétation de l'arrêt Seaboyer est qu'il élevait les droits reconnus à l'accusé par l'article 7 au-dessus de ceux qui sont reconnus aux femmes par les articles 7 et 15. Jamais il n'a été question des articles 15 et 28, de sorte qu'il est difficile de savoir quoi penser. Est-ce bien ce qu'on doit compren-



[Text]

important, so are others named Charter guarantees. Section 28 says that, at a minimum, they should be kept in balance.

**Senator Spivak:** I think I understand your point. If I do not, leave me your phone number.

**The Chairman:** Thank you very much for being so patient and considerate. As you know, we are considering the bill further. Stay where you are at, we will get where you are to. Hopefully we will know a little more later today.

The committee adjourned.

---

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-70, to amend the Criminal Code (jury), and Bill C-49, to amend the Criminal Code (sexual assault), met this day at 11:30 a.m. to give consideration to the bills.

**Senator Nathan Nurgitz** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we will deal first of all with Bill C-70, the amendment to the Criminal Code with respect to juries. Perhaps that will not take us too long, since we have other matters to proceed with this morning.

From the Department of Justice we have Mr. Michael Zigayer and Mrs. Heather Holmes who are both counsel with the Criminal Law Policy Section. Mr. Donald Piragoff is not with us this morning.

Mr. Zigayer, do you have an opening statement, or did you want to just give us a brief description of the bill?

**Mr. Michael Zigayer, Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice:** Yes, Mr. Chairman. Mrs. Holmes will read the short statement describing the purposes of the legislation.

**The Chairman:** Very well.

**Mrs. Heather Holmes, Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice:** Thank you, Chairman.

Bill C-70, to amend the criminal code (jury), comprises a set of amendments to the jury selection provisions of the Criminal Code in specific response to the Supreme Court of Canada's decision in *Regina v. Bain*. In that case, the Supreme Court struck down as violating the Charter the provisions in the Criminal Code that allow the prosecutor to stand aside, or

[Traduction]

dre à la lecture de la Constitution ou est-ce que l'on ne cherche pas à dorer la pilule à certains? Les droits de l'accusé sont extrêmement importants, comme tous les autres droits d'ailleurs qui sont garantis par la Charte. L'article 28 donne à entendre qu'il devrait à tout le moins y avoir un juste équilibre.

**Le sénateur Spivak :** Je crois comprendre ce que vous voulez dire. Laissez-moi votre numéro de téléphone au cas où j'aurais besoin d'éclaircissements.

**Le président :** Merci énormément d'avoir été aussi patientes et prévenantes. Comme vous le savez, nous allons poursuivre notre étude du projet de loi. Restez où vous êtes. Nous espérons en savoir un peu plus long aujourd'hui.

La séance est levée.

---

Le Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 11 h 30 pour examiner le projet de loi C-70, Loi visant à modifier le Code criminel (jury), et le projet de loi C-49, Loi visant à modifier le Code criminel (agression sexuelle).

**Le sénateur Nathan Nurgitz** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous commencerons par le projet de loi C-70 concernant la modification des dispositions du Code criminel concernant les jurys. Peut-être que les choses iront rondement puisque nous avons d'autres questions à l'ordre du jour pour ce matin.

Du ministère de la Justice, nous avons M. Michael Zigayer et M<sup>me</sup> Heather Holmes, tous deux conseillers juridiques à la division du Droit pénal. M. Donald Piragoff ne sera pas avec nous ce matin.

M. Zigayer, souhaitez-vous faire un exposé préliminaire ou trouvez-vous suffisant de nous faire une brève description du projet de loi?

**M. Michael Zigayer, conseiller juridique, division du Droit pénal, ministère de la Justice:** Oui, monsieur le président. Le bref exposé que Madame Holmes va nous lire constitue une description de l'objet du projet de loi.

**Le président:** Très bien.

**Mme Heather Holmes, conseillère juridique, Direction de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice:** Monsieur le président, je vous remercie.

Le projet de loi C-70, Loi modifiant le Code criminel (jury) renferme une série de modifications aux dispositions du Code criminel en matière de constitution des jurys qui font directement écho aux conclusions de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Couronne c. Bain*. À l'occasion de cette affaire, la Cour suprême avait dénoncé comme contraires à la Charte

*[Text]*

“stand by”, a prospective juror on the basis that those provisions, combined with the Crown’s right of peremptory challenge, create the appearance that the Crown has greater ability than the defence to fashion a favourable jury. The Court rendered its decision on January 23, 1992, but suspended its effect for a period of six months in order to permit Parliament to amend the Criminal Code.

In practical terms, Bill C-70 must be in place before the end of this legislative session. On July 23 of this year, the expiry date of the six-month suspension of the Supreme Court declaration of invalidity, the Crown will potentially be at a distinct disadvantage in the jury selection process if Bill C-70 is not then in force.

Bill C-70 has been designed to respond specifically to the Supreme Court’s decision in straightforward and uncontroversial terms. It essentially places the Crown and the defence on a completely level playing field with respect to the jury selection process.

The most significant of the amendments proposed in Bill C-70 would repeal the right of the prosecutor to “stand by” a prospective juror. That is often called “standing aside a juror” and would provide the prosecutor and the accused with an equal number of peremptory challenges, which are essentially challenges with no reason given for the challenge. Where there is more than one accused, the prosecutor would have a number of peremptory challenges equal to the total number available to the several accused.

Other non-controversial amendments to related provisions are included to bring the Criminal Code further in line with other judicial developments and current practices. Accordingly, Bill C-70 repeals the Criminal Code sections which provide for a six-person rather than a twelve-person jury in the Northwest Territories.

Bill C-70 passed quickly and without amendment through the House of Commons. No witnesses appeared before the House of Commons committee, and no briefs were submitted, although the committee had extended invitations to interested groups such as the Canadian Bar Association. Those groups had been consulted prior to the introduction of the bill. Affected groups such as the provincial attorneys general, the Courts and the defence bar have expressed support for this legislative initiative.

*[Traduction]*

les dispositions du Code criminel autorisant le poursuivant à écarter ou à «mettre à l’écart» des candidats jurés, et ce, pour le motif que ces dispositions, combinées au droit de la Couronne de récuser péremptoirement des candidats jurés, entretenaient une apparente supériorité quant à la capacité de la Couronne d’orienter la composition du jury en sa faveur. La Cour a rendu sa décision le 23 janvier 1992, mais en a suspendu l’application pour une période de six mois afin de permettre au Parlement de modifier le Code criminel.

En termes concrets, le projet de loi C-70 doit être en place avant la fin de la présente session parlementaire. Le 23 juillet prochain, date d’expiration de la période de suspension de six mois accordée par la Cour suprême, la Couronne pourrait être en situation de désavantage en ce qui concerne le processus de sélection des jurés si le projet de loi C-70 n’a pas encore été adopté.

Le projet de loi C-70 est conçu pour répondre expressément à la décision de la Cour suprême d’une façon qui soit exempte à la fois d’ambages et d’équivoque. Il met essentiellement la Couronne et la défense sur un pied d’égalité en ce qui concerne la constitution des jurys.

La modification la plus importante que renferme le projet de loi C-70 a trait à l’abolition du droit du poursuivant de «mettre à l’écart» un candidat juré. L’abolition de cette pratique également appelée parfois la «tenue en réserve de jurés» aurait pour effet d’accorder au poursuivant et à l’accusé un nombre égal de récusations péremptoires, c’est-à-dire, essentiellement, de récusations non motivées. Lorsque plus d’un accusé subissent leur procès en même temps, le poursuivant disposera d’un nombre de récusations péremptoires égal au nombre total de récusations péremptoires que les accusés, à eux tous, peuvent exercer.

D’autres modifications non controversées seront apportées aux susdites dispositions afin de rapprocher davantage le Code criminel d’autres développements judiciaires et d’autres pratiques actuellement en vigueur. Ainsi, par exemple, le projet de loi C-70 abolit les dispositions du Code criminel qui autorisaient la constitution de jurys de six personnes au lieu de douze dans les Territoires du Nord-Ouest.

Le projet de loi C-70 est passé rapidement et sans amendement à travers le processus de la Chambre des communes. Il y a été adopté sans qu’aucun témoignage ne soit entendu ni qu’aucun mémoire ne soit déposé devant le comité de la Chambre, et ce, en dépit du fait que le comité avait invité divers groupes d’intérêts tels que l’Association du barreau du Canada à venir se faire entendre. Il est un fait que ces groupes avaient été consultés pendant la phase de l’élaboration du projet de loi. Divers groupes intéressés tels que les procureurs généraux des provinces, les greffes et les avocats plaideurs ont exprimé leur appui à cette mesure législative.



[Text]

That concludes my statement, Mr. Chairman.

**Senator Neiman:** I do not think there is anything very objectionable about this bill. It seems to contain a lot of positive provisions that respond to the Supreme Court decision. I want to ask a question which, in a sense, really does not relate directly to the bill. Does the judge have any role to play at all in the selection of a jury?

**Mr. Zigayer:** Yes, and the judge will have a larger role as a result of some of these amendments. The provision that the Supreme Court struck down as perhaps giving an appearance of unfairness in the fashioning of a jury was that which gave the prosecutor the right to stand aside up to forty-eight prospective jurors.

**Senator Neiman:** I see.

**Mr. Zigayer:** That power to stand prospective jurors aside is now being given to the judge. A prospective juror, called from the panel, also might ask the judge to stand him or her aside. Suppose that person had just come from serving a week on another jury, was now again part of the panel and their name is called. He or she might say to the judge, "Could you excuse me or stand me aside? I have just finished a week on another jury," and the judge would probably agree to do that. As they go through the selection process, that person might, indeed, be called back again. On the other hand, they might just choose a fresh juror.

**Senator Neiman:** What I am trying to imagine is how we could ensure another aspect of fairness, and that is representation on the jury. Say, for example, the court is dealing with a charge of sexual assault. I would like to think that there would be a fair representation of both men and woman on such a jury, because quite often in such cases we have found that the jury can be very unbalanced in that respect. I would say the same about certain minority groups and people with other obvious disadvantages. It would certainly be preferable to have someone on a jury who represented that particular group or class of persons, or perhaps one or two people from that category. I wonder if a judge has any specific duty or obligation to ensure fairness in that respect. Is there anything? I know it probably would not be a good idea to try and legislate such an area, but does the judge have any particular function in that area?

**Mrs. Holmes:** At the moment, senator, the jury selection process is two-fold and governed constitutionally by both provincial and federal legislation. It is provincial or territorial

[Traduction]

Voilà, monsieur le président, tout ce que j'avais à dire pour le moment.

**Le sénateur Neiman:** Je ne crois pas que ce projet de loi prête tellement le flanc à la critique. Il semble contenir nombre de dispositions qui étaient souhaitables et qui répondent à la décision de la Cour suprême. J'aimerais poser une question qui, en un sens, n'a pas vraiment trait directement au projet de loi. Est-ce que le juge a quelque rôle que ce soit à jouer dans la constitution des jurys?

**M. Zigayer:** Oui, et ce rôle s'accroîtra par suite de l'adoption de certaines de ces modifications. La disposition que la Cour suprême a dénoncée comme créant une apparence d'injustice dans la façon dont le jury est constitué était celle qui conférait au poursuivant le droit de mettre à l'écart jusqu'à quarante-huit candidats jurés.

**Le sénateur Neiman:** Je vois.

**M. Zigayer:** Le juge aura maintenant le droit de mettre des jurés à l'écart. Ainsi, un candidat appelé à former le jury pourra demander au juge de le mettre à l'écart. Tel sera le cas, par exemple, si le nom de cette personne est porté au tableau des jurés alors qu'elle vient tout juste de passer une semaine à exercer ce rôle dans un précédent procès. Elle pourra alors dire au juge: «Pourriez-vous, s'il vous plaît, m'autoriser à me retirer ou mettre à l'écart? J'ai été juré pendant une semaine dans un procès qui vient de se terminer», et le juge acquiescera probablement à sa demande. Au fur et à mesure que progressera le processus de sélection, il se pourrait que l'intéressé(e) soit appelé(e) de nouveau. Mais il est également possible qu'on fasse tout simplement appel à un nouveau juré.

**Le sénateur Neiman:** J'essaie d'imaginer comment nous pourrions garantir le respect d'un autre aspect de la question de l'équité en matière de jurys, et c'est dans la composition même de ceux-ci. Supposons, par exemple, que le tribunal soit saisi d'une plainte pour agression sexuelle. J'aimerais être certaine que le jury sera constitué d'un nombre équitable d'hommes et de femmes parce que, comme il arrive souvent dans de tels cas, nous pourrions nous retrouver devant un jury déséquilibré sous ce rapport. Je crois que cela vaut également pour d'autres groupes minoritaires ou des gens qui présentent des handicaps certains. Il serait certainement préférable que le jury comprenne un représentant du groupe ou de la catégorie de personnes concernée, voire deux représentants. J'aimerais bien savoir si le juge a quelque devoir ou obligation de veiller au respect de l'équité sous ce rapport. Quelque chose est-il prévu à ce sujet? Je sais qu'il ne serait probablement pas très indiqué d'essayer de légiférer sur cette question, mais est-ce que le juge, lui, a quelque responsabilité particulière à cet égard?

**Mme Holmes:** À l'heure actuelle, sénateur, le processus de sélection des jurés comporte deux volets et, constitutionnellement parlant, relève conjointement des autorités provinciales

[Text]

legislation that covers the selection of a jury panel. That panel is comprised of a very large number of people who are all subpoenaed and asked to come to the courthouse on a certain date. That is done under provincial legislation. It may be that in different provinces or territories there are different criteria for eligibility to serve on a jury. Those people are then brought to the court under provincial or territorial legislation.

Once that panel is assembled, the Criminal Code then takes over the process of constituting particular juries for particular trials. The Criminal Code currently has a provision in section 626(2), which stipulates that no person shall be disqualified, exempted, or excused from serving as a juror in criminal proceedings on the grounds of his or her sex.

**Senator Neiman:** You are saying that they cannot be disqualified. I would like to find out how certain people can be qualified in order to achieve a balanced jury.

**Mrs. Holmes:** There are currently no sections of the Criminal Code that allow for such things—or at least, put in the way in which you are expressing it.

**Senator Neiman:** Very well.

**Mrs. Holmes:** There is no positive requirement that a certain proportion of the jury be of a particular sex or individual characteristic. The jury selection process, as governed by the Criminal Code, has always been one that would take people out of this eligibility requirement, rather than requiring that they be in.

**Mr. Zigayer:** Senator, if I might, I would add just a little bit to what my colleague has said. It is correct that provincial legislation and not federal legislation determines the qualification of the jurors. As a result of several recent cases, both in Canada and outside of Canada, there are reviews of the provincial Jurors Acts being undertaken.

In some provinces, for example, it is the property assessment rule that is used to qualify someone for inclusion in a jury panel. This has operated perhaps unfairly, in that it excludes large groups of people. Unfortunately, many of the people who fall within that group of persons otherwise excluded are aboriginal, or perhaps identifiable minorities. We are aware of the situation. The subject was raised by the Attorney General of Ontario shortly after this bill went through second reading stage in the House of Commons. We

[Traduction]

et fédérales. La constitution du tableau des jurés relève de l'autorité provinciale ou territoriale. Ce tableau est constitué d'un grand nombre de personnes ayant fait l'objet d'une assignation et auxquelles on demande de se présenter à un tribunal à une date déterminée. Tout cela se fait sous le couvert de la législation provinciale. Il est possible que les critères d'admissibilité à faire partie d'un jury varient d'une province ou d'un territoire à l'autre. Le droit en vigueur dans chaque province ou chaque territoire prévaut quant à la façon d'assigner les candidats jurés aux assises judiciaires.

Une fois que le tableau est constitué, le Code criminel prend la relève pour ce qui est de l'établissement des jurys particuliers des procès à venir. À l'heure actuelle, l'alinéa 626 (2) du Code criminel stipule qu'aucune personne ne peut être exemptée, excusée ou déclarée inhabile à remplir son rôle de juré dans un procès criminel pour un motif d'appartenance sexuelle.

**Le sénateur Neiman:** Vous dites qu'ils ne peuvent être déclarés inhabiles. J'aimerais qu'on me dise comment certaines personnes pourraient être tenues pour habiles afin que l'on puisse maintenir un équilibre dans la composition des jurys.

**Mme Holmes:** Aucune des dispositions actuelles du Code criminel ne permet de faire cela—ou du moins pas sous l'angle sous lequel vous venez de poser la question.

**Le sénateur Neiman:** Très bien.

**Mme Holmes:** Il n'existe en droit aucune exigence qu'une certaine partie d'un jury soit constitué de personnes appartenant à l'un des deux sexes ou présentant des caractéristiques individuelles particulières. Tel que le Code criminel le définit, le processus de sélection des jurés a toujours été un processus ayant pour effet d'écarter plutôt que d'imposer certaines personnes au vu des conditions d'admissibilité.

**M. Zigayer:** Sénateur, si je puis me permettre, j'aimerais ajouter une petite chose à ce que ma collègue vient de dire. Il est vrai que ce soit la législation provinciale et non la fédérale qui détermine quelles sont les personnes qui sont habiles à faire partie des jurys. Toutefois, par suite de nombreux cas survenus récemment tant au Canada qu'à l'étranger, nous assistons à un réexamen des législations provinciales en matière d'assignation de jurés.

Dans certaines provinces, par exemple, c'est la règle de l'évaluation foncière qui permet de déclarer des personnes habiles à faire partie d'un jury. Cela est peut-être un critère injuste dans la mesure où il exclut des groupes importants de personnes. Malheureusement, beaucoup de personnes appartenant à ces groupes exclus sont des autochtones ou les membres de minorités visibles. Nous sommes conscients de la situation. La question a été soulevée par le procureur général de l'Ontario peu de temps après que ce projet de loi eût fran-



[Text]

are working with our provincial counterparts to look into this matter, and the subject may be raised this summer at the Uniform Law Conference.

The Criminal Code provisions operate to ensure that there is fairness in the selection of persons from the jury panel. What we must work on with our provincial counterparts is a process to ensure that the jury panel is selected or composed in a fair fashion to reflect the community. Once we have the panel, then I think the Criminal Code provisions are a fair way of choosing jurors to sit on a criminal trial.

**Senator Di Nino:** My question concerns a slightly different topic. I notice that the decision of the Supreme Court in *Regina v. Bain* was handed down on January 23 of this year. The declarations of the invalidity of the section was suspended for a period of six months. I presume that, in the meantime, what has happened is that the provincial attorneys general have proceeded under the old section as far as juries are concerned.

**Mrs. Holmes:** I think the process varies from province to province, and even from courthouse to courthouse. If one can generalize, it would appear that most prosecutors have obviously been made aware not just of the effective date of the judgment, but of the substance of that judgment, which has been to declare that the present jury selection provisions in the Criminal Code are capable of being interpreted as biased against the accused. Accordingly, in many jurisdictions the prosecutors have effectively given up many of the rights they might otherwise have in that respect.

**Senator Di Nino:** Abstain, in other words.

**Mrs. Holmes:** Yes. It appears that in many jurisdictions the Crown and the defence have operated in a fairly similar fashion to what will be required of them once this bill is in force. However, one certainly cannot say that that is true in every situation. There is a provision in the bill, clause 7, which would have the effect of essentially grandfathering juries properly constituted and consisting of jurors duly sworn before July 23, which would otherwise be the effective date of the bill. The language "properly constituted and consisting of jurors duly sworn" would presumably grandfather juries which have been fairly composed.

Obviously, if the jury was constituted in an abusive way—perish the thought—this provision would not appear to

[Traduction]

chi l'étape de la deuxième lecture à la Chambre des communes. Nous travaillons en collaboration avec nos homologues provinciaux à l'examen de cette question qui, du reste, pourrait bien être à l'ordre du jour de la Conférence sur l'uniformisation des lois.

Les dispositions du Code criminel visent à assurer l'équité dans la constitution des jurys à partir des personnes dont les noms figurent sur les tableaux des jurés. Ce que nous devons nous appliquer à faire avec nos homologues des provinces, c'est de mettre sur pied un mécanisme qui nous permette de nous assurer que l'établissement des tableaux des jurés reflète équitablement la composition de la communauté. Une fois que cela sera fait, je crois que les dispositions du Code criminel offriront une façon équitable de constituer les jurys des procès en cour criminelle.

**Le sénateur Di Nino:** Ma question porte sur un sujet un peu différent. J'ai noté que, dans l'affaire *Couronne c. Bain*, la Cour suprême a rendu sa décision le 23 janvier de cette année. La répudiation de l'article controversé a été suspendue pour une période de six mois. Je présume que, ce qui s'est passé entre-temps, c'est que les procureurs généraux provinciaux ont continué d'appliquer les anciennes dispositions en ce qui concerne l'assignation des jurés.

**Mme Holmes:** Je crois que la procédure varie d'une province à l'autre, voire d'un tribunal à l'autre. Si on peut généraliser, il semblerait que la plupart des poursuivants ont été mis au courant, de toute évidence, non seulement de la date d'application du jugement, mais de son contenu, à savoir que les dispositions actuelles du Code criminel en matière de constitution des jurys peuvent être interprétées comme portant préjudice à l'accusé. Par conséquent, il est possible que, dans diverses juridictions, les poursuivants aient effectivement renoncé à nombre des droits qui leur étaient auparavant reconnus en cette matière.

**Le sénateur Di Nino:** Se soient, en d'autres mots, abstenus de les utiliser?

**Mme Holmes:** Exact. Il semble que, dans nombre de juridictions, la poursuite et la défense aient procédé de façon relativement analogue en prévision de ce que l'on attendrait d'eux une fois que le projet de loi serait en vigueur. Toutefois, on ne peut certainement pas dire que cela soit vrai dans tous les cas. Le projet de loi comporte un article, l'article 7, qui aurait essentiellement pour effet de reconduire le choix des jurys dûment constitués, c'est-à-dire composés de jurés assermentés avant le 23 juillet, soit la date à laquelle le projet de loi serait réputé être entré en vigueur. L'expression «jurys régulièrement constitués et composés de jurés dûment assermentés au 23 juillet 1992» devrait donc consacrer les jurys équitablement constitués.

De toute évidence, si un jury avait été constitué de façon abusive—ce qu'à Dieu ne plaise—la disposition susmention-

[Text]

save it. If it was done with the Supreme Court's concerns in mind, the intention of this clause is to allow that jury to continue, so that it would not happen that, on July 23, all juries then sitting and constituted under the previous provisions would have to be disbanded and trials recommenced.

**Senator Di Nino:** However, I take it that the deadline is July 23, as far as the declaration of invalidity is concerned?

**Mrs. Holmes:** Yes.

**Senator Di Nino:** What will happen, I wonder? Will the Supreme Court still make the declaration?

**Mr. Zigayer:** I think it takes effect automatically, senator.

**Senator Di Nino:** Yes.

**Mr. Zigayer:** That is why we have said that the date of coming into force of this legislation would be that day, so that there would not be a gap of any sort. It will also give us an opportunity of approximately one month, starting tomorrow, I suppose, to communicate with the provincial courts, the attorneys general and the defence bar of each province, letting them know what the new rules are and giving them some fair warning of what is coming down the road.

**Senator Di Nino:** That will give them a chance to change their ways. In view of the fact that Parliament may adjourn within the next day or two, it is really important that this matter not be passed over and left hanging.

**Mr. Zigayer:** It is crucial.

**Senator Hastings:** With respect to section 633, where the judge can now direct a prospective juror to stand by for reasons of personal hardship or any other reasonable cause, my first question is: When would the juror make his application? Would he do that when he is called? If not, who will make the application on his behalf? Secondly, are there any guidelines as to what constitutes personal hardship or reasonable cause? Is that in the hands of the judge?

**Mrs. Holmes:** There are no guidelines set out in the bill. It would be left to the judge to make the decision. One would imagine it would depend very much on the particular circumstances, the size of the community, the type of hardship and the availability of other jurors to step in and fill the void. The bill allows the judge to choose, if he or she wishes, to either excuse the juror completely—in other words, to say, “You are excused from duty and you need not come back,”—or to stand a juror by, which would mean saying, “I am not entirely sure

[Traduction]

née ne pourrait, rétrospectivement, le légitimer. Elle vise donc à garantir que les jurys constitués en application du jugement de la Cour suprême pourront continuer de remplir leur devoir après que le projet de loi aura été promulgué; à défaut de cela, tous les jurys en exercice devraient, au lendemain de cette date du 23 juillet, être démantelés et on devrait recommencer les procès en cours.

**Le sénateur Di Nino:** Toutefois, j'ai cru comprendre que, en ce qui concerne le jugement de nullité, l'échéance était le 23 juillet?

**Mme Holmes:** Oui.

**Le sénateur Di Nino:** Qu'est-ce qu'il va se passer, je me le demande? Est-ce que la Cour suprême va maintenir sa déclaration?

**M. Zigayer:** Je crois, sénateur, qu'elle entre automatiquement en vigueur.

**Le sénateur Di Nino:** Bon.

**M. Zigayer:** Nous avons établi cette date comme date d'entrée en vigueur de la législation précisément pour éviter tout décalage, quel qu'il soit. Cela nous donnera également un battement d'environ un mois, à compte de demain je présume, pour communiquer avec les cours provinciales, les procureurs généraux et le barreau de chaque province pour leur faire connaître les nouvelles règles et les prévenir suffisamment tôt de ce qui s'en vient.

**Le sénateur Di Nino:** Cela leur donnera le temps de se préparer. Compte tenu que le Parlement pourrait être ajourné d'ici un ou deux jours, il est vraiment important que cette question ne soit pas laissée en plan.

**M. Zigayer:** Cela est crucial.

**Le sénateur Hastings:** Compte tenu du fait que, aux termes de l'article 633, le juge peut ordonner qu'un jugé se tienne à l'écart pour toute raison valable, y compris un inconvénient personnel sérieux pour lui-même, ma première question est la suivante: à quel moment le juré ferait-il sa demande? Le ferait-il lorsqu'on l'avise qu'il a été choisi? Sinon, qui ferait la demande en son nom? Deuxièmement, y a-t-il des critères pour déterminer quelles sont les circonstances où l'on peut invoquer un inconvénient personnel sérieux ou un autre raison valable? Cela est-il du ressort du seul juge?

**Mme Holmes:** Le projet de loi ne fournit pas de lignes directrices à ce sujet. Cela serait laissé à la discrétion du juge. On peut toutefois penser que cela dépendrait largement de la situation particulière, de la taille de la communauté, du type d'inconvénient et de la possibilité de trouver d'autres jurés pour combler les vides. Le projet de loi permet au juge, s'il le désire, soit d'autoriser le juré à se retirer entièrement en lui disant, par exemple: «vous êtes relevé(e) de votre obligation et n'avez pas à revenir», soit de le mettre à l'écart, en lui disant,



[Text]

that I want to excuse you, but I will see if we can fill the twelve seats on the jury from the remainder of the panel. But if we cannot, I might want you back in the panel."

The intent there is to allow for various types of circumstances that may arise. Somebody may say, "I have a holiday in Hawaii booked for the same time as the jury trial." The judge may say, "You have my sympathies, but I am not prepared to excuse you at this point. Let us see if we can fill the jury box from the remainder of the panel." In other words, there is some flexibility there.

The whole notion of a judge being given the discretion to excuse or stand a juror aside is an attempt to fill the void that is created by the repeal of the Crown's stand-aside power, which traditionally has been exercised almost always in a completely beneficial way, rather than in an abusive way. Typically, ninety-nine percent of Crown stand-asides were exercised to benefit the juror for those kinds of reasons. The juror who says, "I have to have elective surgery next week. I do not want to sit on a jury," or the juror who says, "I run a store and all my business occurs at this time of year." Those kinds of things were brought to the attention of the prosecutor, or passed along to the prosecutor. Presumably, now they would be passed along to the judge in all manners, maybe at the time the juror first arrives at the courthouse, or it may be a concern phoned in earlier as soon as they received their summons or their subpoena. I think there will be many ways in which that fact will be communicated to the judge; perhaps through the prosecutor, who might bring it to the judge's attention in court that a particular juror has problems with serving on that particular jury.

**Mr. Zigayer:** My experience was that under the existing system, frequently I would be sitting at counsel table and I would be tugged on my left elbow, and it would be one of the prospective jurors saying why they could not serve on the jury. If their name was called, I would then stand that person aside during the selection process. I would expect that judges would invite the persons from the jury panel to indicate right at the outset, before we start the selection of a jury, if any of them had any problems with serving. For example, the case I raised earlier about the person just having finished a week of jury duty on another case, who might want to get back to his business and give someone else the opportunity to sit on a jury.

[Traduction]

par exemple, «Je ne suis pas sûr de vouloir vous relever totalement de votre obligation; aussi aimerais-je d'abord voir s'il nous est possible de remplir les douze sièges du jury avec le reste des personnes dont les noms sont portés au tableau».

L'intention sous-jacente à cette disposition est de permettre de faire face aux divers types de situations que l'on est susceptible de rencontrer. Ainsi, quelqu'un peut dire, par exemple, «j'ai un voyage à Hawaï qui est prévu pour les mêmes dates que celles du procès où je dois faire office de juré». Le juge pourra dire à son tour: «Vous avez toute ma sympathie, mais je ne suis pas certain de vouloir vous relever de votre fonction pour le moment. Voyons voir d'abord si nous pouvons constituer un jury complet avec le reste des personnes inscrites au tableau». En d'autres termes, il y a là une certaine flexibilité.

Ainsi donc, tout cette idée de confier au juge le pouvoir discrétionnaire d'autoriser un juré à se retirer ou d'assurer la mise à l'écart de celui-ci est un effort en vue de remplir le vide créé par l'abolition du pouvoir de la Couronne elle-même de mettre des jurés à l'écart, pouvoir qui, traditionnellement, a presque toujours été exercé d'une façon bénéfique et non d'une façon abusive. Traditionnellement, quatre-vingt-dix-neuf p. 100 des décisions de mise à l'écart émanant de la Couronne ont été prises à l'égard de jurés qui en avaient exprimé le désir pour le même genre de motif. Des raisons de désistement telles que celle de l'individu qui dit: «Je dois subir la semaine prochaine une opération que je souhaite et je ne peux donc pas faire partie d'un jury», ou celle du commerçant qui dit: «J'exploite un commerce et cette période-ci de l'année est la plus active pour nous» étaient présentées au poursuivant ou lui étaient transmises. On peut présumer qu'elles seront maintenant transmises au juge dans tous les cas, peut-être au moment où le juré se présente au tribunal pour la première fois, ou cela pourrait se faire plus tôt, par téléphone, dès que le candidat juré reçoit son avis ou son assignation. Je crois qu'il y aura plusieurs manières de communiquer l'information au juge, peut-être par l'intermédiaire du poursuivant qui, lors des assises, informera le juge que, le cas échéant, tel ou tel juré a des difficultés à s'acquitter de ses responsabilités dans le procès qui vient de s'ouvrir.

**M. Zigayer:** Selon mon expérience à moi, le système tel qu'il existait jusqu'à maintenant créait souvent des situations où, alors que j'avais pris place à la table des conseillers juridiques, un candidat juré essayait tout simplement d'attirer mon attention pour me dire que, pour une raison ou une autre, il ne pouvait pas assumer les fonctions de juré. Par la suite, si le nom de la personne concernée était annoncé, je m'arrangeais pour que, pendant le processus de sélection, celle-ci soit mise à l'écart. Je m'attendais également à ce que le juge invite les personnes parmi les candidats jurés qui avaient des empêchements à les faire connaître dès avant que ne commence la nomination du jury. Par exemple, le cas dont j'ai parlé précédemment de la personne qui venait de passer

[Text]

**Senator Hastings:** You are saying that the judge might invite responses to that sort of question before they ever start empanelling the jury. It is up to the prospective juror to make his cause known, is it?

**Mr. Zigayer:** At that point?

**Senator Hastings:** At that point.

**Mr. Zigayer:** Yes. For example, one would also expect the judge to invite anyone on the panel who has some relationship with any of the witnesses of the Crown or the accused to identify themselves right at the outset, so that they can be excused or stood aside. Then we proceed with those who really are eligible candidates.

**Senator Hastings:** Thank you, Mr. Chairman.

**Senator Di Nino:** The big question I have, outside of this bill is: Are there rules prohibiting certain persons from sitting on juries? I am concerned about two in particular. The first category is those people with disabilities. Secondly, I just leaned over to my colleague Senator DeWare and asked her, and neither one of us actually knows the answer to the question, which is: Are members of Parliament forbidden to sit on juries?

**Mr. Zigayer:** There are qualifications in the provincial and territorial Jury Acts that exclude certain persons, or categories of people. With regard to disabilities, my colleagues from British Columbia and I understand that, under fairly recent legislation, there was a specific amendment to the provincial Jury Act to permit people with certain disabilities to serve on a jury. I can tell you that in the Northwest Territories, an area with which I am familiar, there is an exceptional provision to what is accepted as the norm in Canada today, which is generally a person who speaks either English or French. In the Northwest Territories, they have gone one step further and allow specifically anyone who speaks any aboriginal official language in the Northwest Territories to be selected. In theory, it is possible to have someone on a jury who does not speak either English or French.

**Senator Di Nino:** That is an ability, not a disability, though.

[Traduction]

une semaine à remplir l'office de juré dans un précédent procès et qui pouvait préférer retourner à ses affaires et donner à quelqu'un d'autre la possibilité de remplir le devoir de juré.

**Le sénateur Hastings:** Vous dites que le juge pourrait inviter les candidats jurés à faire connaître les empêchements qui sont les leurs avant même qu'on ne procède à la nomination du jury. Le candidat juré a-t-il vraiment le loisir de faire connaître ses empêchements?

**M. Zigayer:** Vous voulez dire à ce moment-là?

**Le sénateur Hastings:** À ce moment-là.

**M. Zigayer:** Oui. Par exemple, on pourrait s'attendre à ce que le juge invite ceux des candidats jurés qui, le cas échéant, ont une quelconque relation avec n'importe lequel des témoins de la Couronne ou avec l'accusé à se faire connaître d'entrée de jeu de façon à ce qu'ils puissent être mis à l'écart ou, au besoin, invités à se retirer. Le processus pourrait ensuite se poursuivre avec les candidats qui sont réellement admissibles à former le jury.

**Le sénateur Hastings:** Monsieur le président, je vous remercie.

**Le sénateur Di Nino:** Ma grande question, en marge de ce projet de loi, est la suivante: Y a-t-il des règles interdisant à certaines catégories de personnes de faire partie d'un jury? Je pense à deux d'entre elles en particulier. La première concerne les personnes handicapées. Quant à la deuxième, je viens de me pencher du côté de ma collègue, la sénateur DeWare, pour l'interroger et, ni elle ni moi, ne connaissons la réponse à la question que voici: Est-ce que les membres du Parlement sont exclus de la possibilité de faire partie d'un jury?

**M. Zigayer:** Il existe dans les législations provinciales et territoriales des dispositions qui excluent certaines personnes ou catégories de personnes. En ce qui concerne les personnes handicapées, nous croyons savoir, mes collègues de la Colombie-Britannique et moi-même, que, en vertu de certaines modifications législatives récentes, la loi provinciale sur la constitution des jurys autorise les personnes atteintes de certains handicaps à faire partie de jurys. Je puis également vous dire que, dans une région que je connais bien comme les Territoires du Nord-Ouest, il existe une disposition d'exception par rapport à ce qui est généralement admis comme la norme dans le reste du Canada aujourd'hui, et qui consiste pour le juré à pouvoir s'exprimer soit en anglais, soit en français. Dans les Territoires du Nord-Ouest, ils ont franchi une étape de plus en permettant expressément à toute personne qui parle n'importe laquelle des langues autochtones qui ont statut de langue officielle dans ce territoire d'être choisie. Ainsi, théoriquement, il est possible de retrouver au sein d'un jury une ou plusieurs personnes qui ne parlent ni anglais ni français.

**Le sénateur Di Nino:** On remarquera toutefois qu'il s'agit là d'une capacité, non d'une incapacité.



[Text]

**Mr. Zigayer:** Not a disability, I agree. I am just saying that the legislation goes both ways. It does exclude certain persons. For example, I think it excludes persons who have been convicted of certain types of indictable offenses within five years of the jury trial. It also excludes persons who are lawyers; that is another one.

**Senator Di Nino:** My question was whether we, as parliamentarians, might be excluded; is that correct?

**Mr. Zigayer:** We would have to look at the individual provincial jury acts.

**Senator Di Nino:** Thank you.

**Mr. Zigayer:** I am not aware of the answer to that question, senator.

**Senator Doyle:** The question does not particularly relate to this bill, I think. Are we experiencing a greater effort on the part of citizens to get out of jury duty, in this time when we are experiencing longer trials?

**Mrs. Holmes:** My personal experience in having prosecuted for a number of years—I hate to generalize from that—is that there has always been a human tendency in some people to try to get out of public duty. My personal observation is that judges are very aware of that tendency, and deal with it quite appropriately and with some scepticism. If the reason given for not wishing to serve does not appear to be sufficient, in my own experience judges have no qualms about saying, “Well, sorry, my sympathies are with you, but this is a very important civic duty and one of the very few that is required of a citizen of Canada.”

The bill now expressly gives judges the discretion to excuse or stand a juror by. It does not affect the fact that, historically, prospective jurors, if they are the type whom you are describing who do not want to serve and are looking for any excuse, have no qualms about raising the excuse and asking either the Crown to stand them aside or the judge to excuse them from duty. Judges have, I would suggest, been very sympathetic but sceptical in the appropriate balance. With this bill in force, I would doubt that we would see an increase in the numbers of people being excused from jury duty.

**Senator Doyle:** I was speaking in particular of cases where prospective jurors might lean on the premise that the trial was likely to last for four weeks or six weeks or months. I was

[Traduction]

**M. Zigayer:** Il ne s'agit pas d'une incapacité, j'en conviens. Je dis seulement que la loi va dans les deux sens. Elle exclut certaines personnes. Par exemple, je crois qu'elle exclut les personnes qui ont été trouvées coupables de certains actes criminels dans les cinq ans précédant la tenue du procès. Elle exclut également les avocats; donc une autre exclusion.

**Le sénateur Di Nino:** Ma question visait à savoir si nous, les parlementaires, étions exclus; est-ce que c'est le cas?

**M. Zigayer:** Il faudrait que nous examinions la législation concernant la constitution des jurys en vigueur dans chacune des provinces.

**Le sénateur Di Nino:** Je vous remercie.

**M. Zigayer:** Je ne connais pas la réponse à votre question, sénateur.

**Le sénateur Doyle:** Cette question n'intéresse pas particulièrement le projet de loi, il me semble. Est-ce que l'expérience atteste que de plus en plus de personnes tentent de se faire décharger de leurs obligations de juré vu que les procès ont tendance à durer de plus en plus longtemps?

**Mme Holmes:** Mon expérience personnelle, basée sur le travail de poursuivant que j'ai effectué pendant un certain nombre d'années—et je m'en voudrais de généraliser à partir de cela—est qu'il y a toujours eu des gens qui tentaient de se soustraire à leur devoir public. En ce qui me concerne, je crois que les juges en sont très conscients et qu'ils abordent la question avec l'attitude qui convient, c'est-à-dire non exempte de scepticisme. Si la raison invoquée par les gens qui souhaitent ne pas faire partie d'un jury ne leur paraît pas suffisante, les juges, à ma connaissance, n'hésitent nullement à dire: «Écoutez, j'ai beaucoup de sympathie pour vous, mais votre devoir de juré est un devoir important qui vous incombe en tant que citoyen, un des rares du reste qui incombent aux citoyens canadiens.»

Le projet de loi accorde maintenant aux juges le droit express d'ordonner à des jurés de se tenir à l'écart de la procédure de sélection ou de se retirer purement et simplement. Cela ne change toutefois rien au fait que, traditionnellement, s'ils étaient du type que vous avez décrit, c'est-à-dire peu enclins à servir et prompts à trouver des excuses, certains candidats jurés n'hésitaient pas à demander à la Couronne de leur ordonner de se tenir à l'écart ou de se retirer. Les juges, à mon avis, ont su faire preuve à l'égard de ces demandes d'une attitude qui procédait d'un judicieux mélange de sympathie et de scepticisme. Avec l'adoption du projet de loi, je doute que nous assistions à une augmentation du nombre de personnes qui tentent de se dérober à la procédure de constitution des jurys.

**Le sénateur Doyle:** Je pensais en particulier aux cas où les candidats jurés pourraient s'inquiéter de la perspective que le procès, comme il apparaît vraisemblable, dure un mois, un

[Text]

wondering whether or not there was any difficulty in empanelling juries in those circumstances.

**Mrs. Holmes:** Those difficulties arise now, and always have in relation to very lengthy trials. Judges have to deal with those difficulties as they see fit in a particular case. I know personally of a case in Vancouver where the trial lasted for a period of three, four or five months, and several of the jurors who were willingly serving had difficulties with their employers, who were not so happy to see the jurors serving. The judge eventually issued, of his own accord, subpoenas to have the employers brought before him to explain their conduct towards the jurors concerned. I would suspect that each case will be dealt with on its own merits.

**Senator Lewis:** Current practice continues to be unlike that of our friends to the south, who have long, protracted proceedings to question jurors on attitudes and political beliefs and what have you, is that correct?

**Mr. Zigayer:** That is correct.

**Senator Lewis:** My experience in this area was that the court received a list of jurors containing their name, address and occupation. Is nothing more given now?

**Mr. Zigayer:** That is all I see. Sometimes there might be a mention of the languages spoken or understood. Other than that, that would be the only other exception. That is where you have the potential for a mixed jury.

**Senator Lewis:** Currently, unless one has a reason to question a juror, the process is, it always seemed to me, somewhat chancey. For a time, I practised in that environment. The juror's name was called and they went through that ritual of the prisoner looking at the juror, and the juror looking at the prisoner. In that brief second, unless the juror sort of indicated some preference for hanging or something, or you had some intuitive reasoning—I suppose if it is intuitive, it is not reasoning—but some intuition that told you “yes” or “no.” Does it continue to be that chancey?

**Mr. Zigayer:** It does. In a sense, it is an expression of faith we have in our fellow citizens, because I know that my some of my colleagues have told me once or twice that the first twelve out of the shoot, as it were, would be fine. In most cases in which I have been involved, the selection of the jury has gone very quickly. We may have stood aside one or two persons for other reasons, and the defence may have peremptorily challenged a few people for reasons I never knew about,

[Traduction]

mois et demi, voire plusieurs mois. Je me demandais s'il était plus difficile dans de tels cas de constituer le tableau de jurés nécessaire.

**Mme Holmes:** Ces difficultés existent aujourd'hui, comme elles ont toujours existé, en ce qui concerne les procès de très longue durée. Les juges doivent, dans chaque cas, faire face à ces difficultés avec les moyens qui leur semblent appropriés. Je me rappelle personnellement d'un cas survenu à Vancouver où le procès a duré trois, quatre ou cinq mois et où plusieurs jurés qui s'acquittaient volontiers de leur devoir avaient maille à partir avec leurs patrons qui, eux, étaient moins heureux de cette tournure des événements. Dans ce cas particulier, le juge a fini par assigner lesdits employeurs à venir lui expliquer leur attitude à l'égard des jurés. Je présume que chaque situation, de par sa spécificité, appellerait des mesures différentes.

**Le sénateur Lewis:** La procédure en vigueur, n'est-ce pas, n'en demeure pas moins différente de celle qui a cours chez nos voisins du sud et qui consiste à interroger longuement les candidats jurés sur leurs positions et convictions politiques, et que sais-je encore?

**M. Zigayer:** C'est exact.

**Le sénateur Lewis:** Mon expérience dans le domaine est que le tribunal recevait une liste de jurés sur laquelle les nom, adresse et occupation de ceux-ci étaient indiqués. N'y a-t-il rien de plus maintenant?

**M. Zigayer:** C'est tout ce que je vois. Il peut sans doute y avoir parfois mention des langues parlées ou comprises. Outre cela, il n'y aurait pas d'autre exception, sauf lorsqu'il doit être possible de constituer un jury mixte.

**Le sénateur Lewis:** À l'heure actuelle, à moins d'avoir une raison de récuser un juré, la procédure semble, du moins m'a toujours semblé à moi, quelque peu hasardeuse. J'ai pratiqué pendant un certain temps dans ce genre de contexte. Lorsqu'on appelait un juré par son nom, on passait à travers un rituel au terme duquel le prisonnier et le juré échangeaient mutuellement un regard. Pendant ce bref laps de temps, à moins que le juré n'indique une préférence marquée pour la pendaison ou quelque chose du genre, ou que vous ayez un raisonnement intuitif—je suppose que si c'est intuitif, ce n'est pas réfléchi—une espèce de «oui» ou de «non» intuitif. Est-ce que cela se passe toujours de façon aussi hasardeuse aujourd'hui?

**M. Zigayer:** Toujours. En un sens, c'est une manifestation de la foi que nous avons dans nos semblables; je sais que certains de mes collègues pensent, cela m'a en effet été dit une ou deux fois, que si le juré était constitué avec les douze premières personnes choisies, cela était inespéré. Dans la plupart des situations auxquelles j'ai assisté, le choix des jurés est allé assez rondement. Nous en avons écarté un ou deux pour d'autres raisons et la défense peut en avoir péremptoirement



[Text]

but the jury was selected fairly quickly, and usually out of the first thirty-six names that were called.

**Senator Hastings:** Did I understand correctly, Mr. Chairman, that we were becoming Americanized?

**The Chairman:** No, we have not come to that.

**Senator Hastings:** In that case, I have no further questions.

**The Chairman:** No further questions? Very well.

Honourable Senators, what is your pleasure? I see Senator Neiman's hand. Shall we report the bill without amendment?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The bill with therefore be reported without amendment amendment.

**Senator Lewis:** Is there any public protection in this bill?

**The Chairman:** Public protection? No, there is no mention of that.

**Senator Lewis:** I thought there might be some element of protection for the public somewhere in the bill.

**The Chairman:** Honourable Senators, we will now proceed with Bill C-49, which is an amendment to the Criminal Code concerning sexual assault. Representing REAL Women, we have with us today Ms C. Gwendolyn Landolt, who is the National Vice President of that organization.

Ms Landolt, I understand the colleague who is with you today is Ms Anne Hartmann. Please take your seats. I take it, Ms Landolt, you have a brief opening statement?

**Ms Gwendolyn Landolt, National Vice President, REAL Women:** Yes, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Very well, please proceed.

**Ms Anne Hartmann, Policy Advisor, REAL Women:** REAL Women is a national, non-partisan, inter-denominational organization for women who believe that their rights should not be taken at the expense of human rights. I would like to thank you for your invitation to address this committee, and will try to keep my comments very brief. I did bring a copy of our brief, if you would like a written version. I apologize that it has not yet been translated into French. We will have that done later.

[Traduction]

récusé quelques-uns pour des motifs que j'ai toujours ignorés, mais cela se passait relativement rapidement et, en général, nous n'avions pas à aller au-delà des trente-six premiers appelés.

**Le sénateur Hastings:** Ai-je bien compris, monsieur le président, que nous étions en train de nous américaniser?

**Le président:** Non, nous n'en sommes pas là.

**Le sénateur Hastings:** Dans ce cas, je n'ai pas d'autre question.

**Le président:** Pas d'autres questions? Très bien.

Honorables sénateurs, que décidez-vous? Je vois le sénateur Neiman lever la main. Adopterons-nous le projet de loi sans amendement?

**Des voix:** Adopté.

**Le président:** Le projet de loi sera par conséquent rapporté sans amendement.

**Le sénateur Lewis:** Y a-t-il dans ce projet de loi des dispositions visant à protéger le public?

**Le président:** Des dispositions visant à protéger le public? Non il n'y en a pas.

**Le sénateur Lewis:** Je pensais qu'il pourrait y avoir quelque part dans ce projet de loi quelque élément visant la protection du public.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous allons maintenant examiner le projet de loi C-49, lequel propose une modification des dispositions du Code criminel à l'égard des agressions sexuels. Nous avons avec nous aujourd'hui la représentante du REAL Women, madame C. Wendolyn Landolt, qui est la vice-présidente nationale de cet organisme.

Madame Landolt, je crois savoir que la personne qui vous accompagne est madame Anne Hartmann. Veuillez s'il vous plaît vous asseoir. Si j'ai bien compris, madame Landolt, vous avez un bref exposé à nous faire?

**Mme Gwendolyn Landolt, vice-présidente nationale, REAL Women:** Oui, monsieur le président.

**Le président:** Très bien. Allez-y.

**Mme Anne Hartmann, conseiller en orientations générales, REAL Women:** REAL Women est un organisme national, non partisan et inter-confessionnel qui regroupe des femmes qui croient que leurs droits ne doivent pas être mis de l'avant au prix d'un recul des droits de la personne. J'aimerais vous remercier de nous avoir invitées à venir vous entretenir et je vais m'efforcer d'être aussi brève que possible. Je n'ai pas pris avec moi de copies de mon mémoire, pour ceux que cela aurait peut-être intéressé. Excusez-nous également de ne pas avoir de version française de celui-ci. Nous comptons le faire traduire ultérieurement.

## [Text]

REAL Women of Canada has an enviable record for making accurate predictions as to the effects of legislation. We opposed easier divorce laws, and studies have now borne out that divorce in many cases does not make life better for women and children. It makes it worse. We believe in equal pay for equal work, but we have opposed equal pay for work of equal value. Studies have now shown that equal pay for work of equal value has done very little to improve things for women in the work force. We have recommended for years that changes in the education system, changes in part-time work, other changes in the actual structure of the work force would go much farther toward helping women. Despite our enviable track record, we are sometimes greeted with a certain amount of disdain and disbelief. We again thank you very much for allowing us to be here and talk about the very important Bill C-49.

The question of sexual assault is too important to leave to special interest groups. That is our basic message today. Legislation that does not accomplish what it is supposed to accomplish can do far more harm to women than leaving the status quo. We were involved in a few meetings with staff of the Justice Minister when the Seaboyer case was being looked at. We made some recommendations. Those are not part of Bill C-49. The current bill goes much farther than our recommendations. We are quite happy with the Justice Minister's amendments to the bill, but we believe those do not quite go far enough. The bill, as it currently stands, turns around principles of fundamental justice. It turns around an accused's right to be considered innocent until proven guilty. We believe that, as it stands, it is so unconstitutional that the Supreme Court of Canada will throw it out at the earliest opportunity.

In the meantime, the climate of uncertainty that this possibility creates will not help women and will not encourage victims of sexual assault to come forward. Because the bill is so slanted against the rights of the accused, we believe that it will increase hostility between men and women and perhaps result in increased incidents of sexual assault, which none of us want. We would like to suggest to this Committee that besides certain technical amendments which you will find in our brief, that approval of Bill C-49 be deferred until a proper public consultation can take place. We believe that the consultation process to date has been so one-sided that the only cure for that, at this point and time, would be to have extensive public

## [Traduction]

REAL Women of Canada possède une feuille de route enviable pour ce qui est de l'exactitude de ses prédictions en ce qui concerne les effets de diverses lois qui ont été adoptées. Nous nous sommes opposées à la libéralisation du divorce et les études ont maintenant révélé que, dans de nombreux cas, le divorce ne rendait la vie plus facile ni pour les femmes, ni pour les enfants. Au contraire. Nous soutenons le principe du salaire égal pour un travail égal, mais pas celui du salaire égal pour un travail de valeur égale. Les études ont maintenant révélé que le salaire égal pour un travail de valeur égale n'avait guère contribué à améliorer la situation des femmes sur le marché du travail. Nous avons soutenu pendant des années que des changements dans le système d'éducation, des changements dans le régime de travail à temps partiel ainsi que des changements dans la structure réelle de la population active aideraient bien davantage les femmes à améliorer leur condition. En dépit de notre feuille de route enviable, on nous oppose parfois une attitude de dédain et d'incrédulité. Encore une fois, merci de nous avoir permis de venir vous entretenir de notre position au sujet de cet important projet de loi C-49.

La question de l'agression sexuelle est trop importante pour qu'on puisse en accorder l'exclusivité aux groupes d'intérêts spéciaux. Tel est l'essentiel de notre message aujourd'hui. Une loi qui ne fait pas ce qu'elle devrait faire peut nuire beaucoup plus aux femmes que ne le ferait le statut quo. Nous prenions part à quelques rencontres avec des représentants du ministère de la Justice lorsque l'affaire Seaboyer a été soulevée. Nous avons fait certaines recommandations. Ces recommandations n'ont pas été retenues dans le projet de loi C-49, lequel va beaucoup plus loin que nous ne l'avions recommandé. Nous sommes relativement satisfaites des amendements que le ministère de la Justice a apportés au projet de loi, encore que nous pensions qu'elles ne vont pas suffisamment loin. Le projet de loi, tel qu'il existe à l'heure actuelle, gravite autour des principes de la justice fondamentale. Il tourne autour du principe que l'accusé a le droit d'être considéré comme innocent tant qu'on n'a pas prouvé sa culpabilité. Nous croyons que, tel qu'il existe maintenant, ce projet de loi est inconstitutionnel et que, à la première occasion, la Cour suprême ne manquera pas de le dénoncer.

D'ici là, le climat d'incertitude engendré par cette possibilité ne servira pas les femmes et n'encouragera pas les victimes d'agressions sexuelles à porter plainte. Parce qu'il est tellement porté à la sauvegarde des droits de l'accusé, ce projet de loi, selon nous, ne fera qu'accroître l'hostilité entre les hommes et les femmes et accroîtra peut-être le nombre d'incidents d'agression sexuelle, ce que personne d'entre nous ne souhaite. Nous aimerions suggérer au Comité que, outre les amendements à caractère technique que nous recommandons dans notre mémoire, l'approbation du projet de loi C-49 soit repoussée jusqu'à ce qu'une consultation publique appropriée ait pu avoir lieu. Nous croyons que le processus de consulta-



[Text]

hearings, so that all the groups that have not had any voice in this can come in, look at the legislation, have their say, and produce a much better piece of legislation that will accomplish its purpose of protecting women.

Ms Landolt has various technical suggestions to speak about.

**Ms C. Gwendolyn Landolt, National Vice President, REAL Women:** We are very grateful at such short notice that you have agreed to let us come before you this afternoon.

We are concerned this legislation does not provide an even playing field. For justice to be served must mean fairness, for the accused and the complainant. Certainly as women, we totally abhor sexual assault, and we want every precaution given to protect women, to increase complaints being laid, and also that there be conviction of the guilty parties. However, we believe that this legislation is not a balanced piece of legislation. Innocent men will be caught up in this legislation unless there are some amendments to it to protect the accused as well as the complainant.

To start with, I have referred to Section 273.1, Subsection 2, Subsection E. That is the section that says, "The complainant, having consented to engage in sexual activity expresses by word or conduct a lack of agreement to continue to engage in that activity. That means there would be no consent if the complainant had by fact, word, or conduct indicated her lack of agreement."

It does not recognize that the accused should be given a reasonable opportunity of time, based on the circumstances of the case, to cease the sexual activity once consent has been revoked. I do not have to ask you to use your imagination to see the difficulty that can arise if the consent is given almost at a biologically impossible time. To the accused, all a woman would have to say is no, and the accused would be, therefore, guilty of a criminal assault. There would be no opportunity for him, not enough opportunity. This section does not recognize that there should be a reasonable opportunity and a reasonable time. There is no opportunity for that.

In order to have a true offense in criminal law, there must, in fact, be the criminal intent. This is the first time we have in criminal law legislation, when an offense may be committed under the act of which there is no intent to commit that offense. That is a degree of personal fault, sufficiently high to serve criminal stigmatization in order to have it. In this case,

[Traduction]

tion tel qu'il s'est déroulé jusqu'ici a été à sens unique et que, le seul remède à cela, au point où nous en sommes, serait la tenue de vastes audiences publiques qui permettraient à tous les groupes qui n'ont pas pu exprimer leur point de vue d'examiner le projet de loi, de faire des observations et, tous ensemble, de produire un projet de loi qui atteigne beaucoup mieux son objectif de protection des femmes.

Madame Landolt a quant à elle diverses suggestions d'ordre technique à vous faire.

**Mme C. Gwendolyn Landolt, vice-présidente nationale, REAL Women:** Nous vous sommes très reconnaissantes d'avoir bien voulu, en dépit d'un préavis aussi bref, nous permettre de venir vous exprimer nos vues.

Nous sommes préoccupées par le fait que le projet de loi n'offre pas un terrain de jeu uniforme. L'intérêt de la justice exige l'équité pour l'accusé et pour la plaignante. Il ne fait aucun doute que, en tant que femmes, nous abhorons au plus haut point l'agression sexuelle et nous voulons que toutes les dispositions nécessaires soient prises pour protéger les femmes, favoriser la dénonciation des agressions et augmenter la fréquence des sanctions. Toutefois, nous croyons que le projet de loi présenté n'est pas un document législatif équilibré. Des hommes innocents y seront pris au piège à moins que certains amendements ne permettent de protéger l'accusé tout autant que la plaignante.

Pour commencer, je citerai le paragraphe 273.1, alinéa 2, sous-alinéa e), qui dit «après avoir consenti à l'activité, il [le plaignant] manifeste, par ses paroles ou son comportement, l'absence d'accord à la poursuite de celle-ci.» Ce qui veut dire qu'il n'y aurait pas de consentement si le plaignant avait en fait, en paroles ou en acte indiqué son non-consentement.»

Cette disposition ne reconnaît pas que l'accusé devrait disposer d'un laps de temps raisonnable pour mettre un terme à son comportement sexuel une fois que le consentement a cessé. Je n'ai pas besoin de vous demander de faire un très grand effort d'imagination pour comprendre la difficulté que cela pourrait représenter si le consentement était refusé à un moment où il est presque biologiquement impossible d'obtempérer. Il suffirait que la femme dise non à l'accusé pour que celui-ci soit automatiquement coupable d'agression sexuelle. Il serait privé de toute possibilité de se maîtriser, toute possibilité raisonnable, s'entend. Cette disposition devrait reconnaître la nécessité d'accorder une possibilité et un délai raisonnables. Elle ne le fait pas.

En droit pénal, pour qu'il y ait véritablement délit, il faut, en fait, qu'il y ait eu une intention criminelle. Or, c'est la première fois qu'on présente une législation de droit pénal aux termes de laquelle un délit peut être commis sans qu'une intention criminelle ait été nécessaire. C'est là un degré de faute personnelle suffisamment élevé pour entraîner une stig-

## [Text]

there is no difference in the legislation between the intent to commit a crime and negligence. Sexual assault is sexual assault, and that could be anything from a light gentle kiss to a violent attack on a woman. There is no distinguishing effect as to what sexual assault is. You do not have to have a *mens rea* under this legislation. This is the first time in criminal law that you could be found guilty of an offense without having the criminal intent. Section 273, Subsection 2A, Subsection 1, says it is not a defence to a charge under this section, that the accused believed the complainant consented to the activity where he had self-induced intoxication.

In 1988, the Supreme Court of Canada said in the case of *Regina versus Bernard* that extreme intoxication involving the absence of awareness, akin to a state of insanity or automatism, in fact, is a defence. In this case, it says you cannot use intoxication as a defence. However, that is contrary to what the Supreme Court of Canada said in 1988. And therefore, that Section 273, Subsection 2, Subsection 8, Subsection 1, is contrary to the rules and principles enunciated. For those reasons, it violates Section 7 of the Charter of Rights and Section 11, Subsection D, the presumption of innocence. It goes back to a *mens rea*. The Supreme Court has said that you have to have blameworthy mental intent to commit a crime. However, if you are so intoxicated, you are unable to commit it, you cannot have committed it as a defence. This particular section wipes away that defence, and would appear to be a violation of the *Bernard* case, Supreme Court of Canada, and also provisions of the Charter. It would be a violation of fundamental justice, presumption of innocence under the Charter.

We have actively lobbied the Minister of Justice to bring in provisions after the Supreme Court of Canada, last August, struck down in the *Seaboyer* case, the Rape Shield Law which in effect said that a woman's sexual history could not be disclosed in court under certain specific circumstances. We were very keen to have that reinstated into the law. We felt that was a very important position to encourage complaints being laid. Second, we thought that was important in order that the woman would not be traumatized during the court proceedings. However, we have concerns that under this particular section, it has gone to such stringent provisions. For example, Section 276, Section 1 and following, which sets out when and where the decision may be made as to using sexual history. It is so stringent that our concern is it again will be struck down by the Supreme Court in that it is not providing a reasonable balance. In effect, we have Madame Justice McLachlin in the *Seaboyer* case who said balancing the rights of both the woman and the accused is a very delicate task, and we understand the enormous complications. This has made it so stringent in such rare circumstances that we wonder

## [Traduction]

matiation du fautif. Dans ce cas, il n'y aurait pas de différence aux yeux de la législation entre la préméditation et la négligence. Une agression sexuelle est une agression sexuelle, et cela pourrait être n'importe quoi, depuis un simple baiser jusqu'à une agression violente perpétrée contre une femme. Il n'y a pas de critères distinctifs quant aux effets de l'agression sexuelle. Cette législation écarte la nécessité de la *mens rea*. C'est la première fois en droit pénal que quelqu'un pourrait être trouvé coupable d'un délit dont il n'aurait pas prémédité la perpétration. L'article 273, alinéa 2A, sous-alinéa 1 dit que l'accusé en état d'intoxication de son propre fait ne peut pas invoquer à titre de défense contre un délit visé à cet article qu'il croyait que la plaignante était consentante.

En 1988, la Cour suprême du Canada a dit, au sujet de l'affaire *Couronne c. Bernard*, qu'une extrême ébriété engendrant une perte de la conscience confinant à la folie ou à l'automatisme était, en fait, une défense. Dans ce cas-ci, une telle défense est interdite. Or, cela va à l'encontre de ce jugement de la Cour suprême de 1988. Il ressort donc que les dispositions de l'article 273, alinéas 1, 2 et 8 sont contraires aux règles et principes que nous venons d'énoncer. Pour cette raison, elles violent l'article 7 ainsi que l'article 11, alinéa d) de la Charte des droits. Cela nous ramène à la *mens rea*. La Cour suprême a dit qu'il fallait posséder une intention répréhensible pour commettre un crime. Toutefois, si vous êtes en état d'ébriété, vous ne pouvez pas le commettre et, pour défense, vous ne pouvez pas l'avoir commis. Or, l'article controversé écarte cette défense et, ce faisant, fait fi du jugement prononcé par la Cour suprême dans l'affaire *Bernard*, ainsi que des dispositions de la Charte. Aux yeux de cette dernière, nous sommes en face d'une violation de la justice fondamentale, la présomption d'innocence.

Nous avons à plusieurs reprises fait part au ministère de la Justice de la nécessité, selon nous, de réaménager ces dispositions après que, au mois d'août, la Cour suprême du Canada eût sévi dans l'affaire *Seaboyer*, la loi sur prévention du viol stipulant en effet que, dans certaines circonstances particulières, les antécédents sexuels d'une femme ne pouvaient pas être révélés pendant un procès. Nous étions très désireuses que cela soit réintégré dans la loi. Nous pensions qu'il était très important d'encourager les plaintes. Nous pensions également que cela était important pour épargner aux victimes des situations traumatisantes pendant le déroulement des procès. Toutefois, nous craignons que, dans cette législation en particulier, cette disposition soit assujettie à des conditions trop rigoureuses. C'est le cas, par exemple de l'article 275, alinéa 1 et suivants, où l'on définit les lieux et les circonstances dans lesquels il peut être loisible d'exposer publiquement les antécédents sexuels de quelqu'un. En effet, cette disposition est si stricte et à ce point dépourvue d'équilibre raisonnable que nous craignons que, à la première occasion, la Cour suprême ne la récuse. Dans l'affaire *Seaboyer*, la juge Justine



*[Text]*

whether or not the accused would be able to have a reasonable defence. I would like to go back again to the preamble of this legislation. It is almost a contradiction. In the preamble on the first page, it says, "The Complainant's sexual history is rarely relevant and its submission is to be subject to particular scrutiny." That would imply that a sexual history was detrimental.

It is quite common that a woman of chaste character, her sexual history would be very relevant to the trial. It is not just that it would be detrimental to her. It may be very beneficial for her to have that brought forward. Although they may seem at first blush to be very minor, we believe they are very relevant in that they make it extremely difficult for an accused to deal with the onus that he, in fact, had the consent. Because nowhere in the legislation does it say how an accused, whether sober and intoxicated, is supposed to determine a woman's capacity to consent. It is not explained. How does a man take into account differences in intelligence, experiences sexual and otherwise of a woman under circumstances instinctual, emotional, intellectual, as well as physical?

In other words, this legislation puts the onus on the man and the man only to determine whether or not there has been a consent. Yet, I do not see that there is anything saying that a woman has responsibility with regard to the consent. We are trying to bring forward the problems of an even playing field with regard to legislation. I would like to reiterate we are totally opposed to innocent men being let off on this, but we do, at the same time in a sense of fairness, want to see that legislation is not so stringent that the men cannot have a fair trial. It seems that this legislation needs a lot of thought, a lot of deliberation.

Those appearing before the House of Commons committee, with the exception of four of us, were all in favour to promote the legislation. I understand we are the only ones who are raising questions about the legislation. In view of the importance of sexual assault legislation, it appears to us that we owe it to society. We owe it to men; we owe it to woman. In order to prevent a backlash and to have hasty convictions when there may not be enough balance in the legislation, we owe it to have more deliberation on this legislation. We are only pointing out a few of the defects. You will find in our brief we have

*[Traduction]*

McLachlin a dit que le maintien d'un juste équilibre entre les droits de la victime et ceux de l'accusé était une tâche très délicate et nous comprenons l'énorme complexité que cela crée. Cela constitue une règle si stricte, dans certaines circonstances rares, que nous nous demandons si l'accusé pourrait présenter une défense raisonnable. J'aimerais revenir au préambule du projet de loi. C'est presque une contradiction. Dans le préambule, à la page un, on lit ce qui suit: «la preuve relative au comportement sexuel antérieur est rarement pertinente et... son admission devrait être examinée avec précaution». Cela tendrait à dire que les antécédents sexuels de la victime parlent contre elle.

Or, il arrive très souvent que, chez les femmes aux chastes mœurs, leurs antécédents sexuels sont au contraire très éclairants pour le procès. Ce n'est donc pas seulement parce que cela pourrait nuire à la femme puisque, parfois, cela peut au contraire lui être bénéfique. Même si, au premier coup d'oeil, ils peuvent paraître d'importance minime, nous croyons qu'ils sont pertinents en cela qu'ils ajoutent à la difficulté pour l'accusé de s'acquitter de l'obligation de démontrer qu'il avait effectivement obtenu le consentement. Parce qu'alors, il n'est indiqué nulle part dans le projet de loi de quelle façon l'accusé, qu'il soit à jeun ou en état d'ébriété, est censé pouvoir déterminer le moment où une femme donne son consentement. Cela n'est pas expliqué. Comment un homme parvient-il à savoir cela en tenant compte des diversités qui existent chez diverses femmes en matière d'intelligence, d'expérience sexuelle, ou autre, et ce, dans des circonstances où s'expriment à la fois des manifestations d'ordre instinctuel, émotif, intellectuel et physique?

En d'autres termes, le projet de loi fait obligation à l'homme et à l'homme seul de déterminer s'il y a ou non consentement. Et je ne vois rien qui attesterait qu'elle a également une certaine responsabilité à cet égard. Notre souci à nous, c'est que le terrain de la législation soit uniformément dépourvu d'obstacles. J'aimerais rappeler que nous sommes totalement contre la possibilité que des hommes qui feindraient l'innocence s'en tirent à bon compte, mais, en même temps, par souci d'équité, nous ne voudrions pas que la législation soit tellement rigoureuse qu'il leur serait refusé la possibilité d'être jugés équitablement. Il semble donc que cette législation ait besoin d'être repensée, d'être mûrie.

Les gens qui ont exprimé leur point de vue devant le Comité de la Chambre des communes, à l'exception de quatre d'entre nous, étaient tous en faveur du projet de loi. Je constate que nous sommes les seules à soulever des objections à ce sujet. Compte tenu de l'importance de cette question de l'agression sexuelle, il nous semble que c'est là notre devoir envers la société. C'est là notre devoir envers les femmes, envers les hommes également. Afin de prévenir les contre-coups et les opinions hâtives alors que le projet de loi n'aurait pas encore atteint un point d'équilibre suffisant, nous nous

[Text]

gone into greater detail and added some other problems. I just wanted to give you an overview of our concerns.

Thank you very much.

**The Chairman:** Thank you very much.

You are not troubled by leaving the field vacant, so to speak? That is, we would have no legislation until—Parliament is likely to rise tomorrow, not be back until September. That is not troublesome to you that we would not have legislation until, October, November? You know the pace at which things move through these places.

**Ms Landolt:** We do have the present sexual assault legislation intact. The only thing we do not have is a rape shield law. Certainly, if there are any trials right now, there will not be any court hearings from June until the fall anyway because the courts are in recess. Hopefully, there will be legislation in place. Even if that were not the case, supposing there were a trial of sexual assault, it seems you could at least look at the rape shield section. We are concerned that women would not be protected. If you could just look at that provision and sever it and deal with that—

**The Chairman:** Thank you for that answer. Senator Neiman.

**Senator Neiman:** Ms Landolt, Ms Hartmann, I think you are both familiar with the way these committees work. It is not the first time we have had the pleasure of your being here. I know in this committee, and I assume the one in the House of Commons, when we have an important piece of legislation and one that is liable to be controversial, we very often get groups writing us, phoning us, and asking us to appear. We try to get a balance of witnesses before the Committee. I am not quite sure of the procedures in the other place, but I do have a list of the witnesses that appeared before that committee. There were 21 of them, including, a fairly broad spectrum of interested groups here, including the Canadian Bar and the defence and various lawyers' groups and the civil liberties, and social service groups, and yourself. There is one professor here; he appeared before our Committee this morning, Professor Don Stewart. That amounts to twenty-one fairly broadly based groups, I think.

[Traduction]

devons de le soumettre à de plus longues délibérations. Nous ne faisons que montrer du doigt certaines des lacunes du projet de loi. Vous verrez à la lecture de notre mémoire que nous abordons les choses beaucoup plus en détail et mentionnons d'autres problèmes. Je ne voulais vous donner ici qu'un aperçu de ce que sont nos préoccupations.

C'est tout, merci.

**Le président:** Je vous remercie.

Vous ne craignez pas de laisser le terrain vacant, pour ainsi dire? C'est-à-dire que nous n'aurions pas de loi jusqu'à—le Parlement ajournera vraisemblablement demain et ne se siégera de nouveau qu'en septembre. Cela ne vous dérange pas que nous soyons privés de législation jusqu'en octobre ou novembre? Vous connaissez la lenteur avec laquelle les choses bougent par ici.

**Mme Landolt:** La législation actuelle concernant l'agression sexuelle continuera d'être en vigueur. La seule chose qui nous manque, c'est un dispositif pour la prévention des viols. Quoi qu'il en soit, s'il devait y avoir un procès maintenant, le tribunal ne tiendrait sans doute pas d'audiences avant l'automne de toute façon puisque les tribunaux font eux aussi relâche. Si cela se trouve, la législation sera en place à ce moment-là. Mais, en supposant que les choses tournent autrement, même s'il y avait un procès pour agression sexuelle, il semble que vous pourriez au moins vous pencher sur le dispositif de prévention des viols. Car nous nous inquiétons du fait que les femmes ne seraient pas protégées. Ainsi, si vous pouviez seulement vous pencher sur cette disposition, l'isoler et la traiter avec—

**Le président:** Je vous remercie de votre réponse. Sénateur Neiman.

**Le sénateur Neiman:** Madame Landolt, madame Hartmann, je crois que vous êtes toutes deux familières avec la façon dont ces comités fonctionnent. Ce n'est pas la première fois que nous avons le plaisir de vous accueillir. Je sais pour ce comité-ci, et je présume qu'il en est de même pour celui de la Chambre des communes, que lorsque nous nous penchons sur un projet de loi important, et qui risque d'être controversé, beaucoup de groupes nous écrivent ou nous téléphonent pour demander une audience. Nous essayons de maintenir un certain équilibre dans les témoignages que nous accueillons. Je ne suis pas aussi certain de la façon dont les choses se passent dans l'autre comité, mais j'ai ici la liste des personnes qui ont témoigné devant le nôtre. Ils étaient 21 en tout, y compris un éventail relativement vaste de groupes d'intérêts divers, dont le barreau canadien, des groupes d'avocats plaideurs et autres, des groupes de défenseurs des libertés civiles et des services sociaux, ainsi que vous-mêmes. Je note également un professeur, le professeur Don Stewart, qui a été entendu ce matin. Cela, je le répète, fait quelque



[Text]

**Ms Landolt:** They appear to be broadly based. But of the four of us for REAL Women, Canadian Bar, Civil Liberties, and the Ontario Defence Lawyers Association, all had serious objections to legislation. All the others, if I can use the expression, were under the umbrella of the feminist organizations who are supporting this legislation. What happened is the legal arms of the federal—

**Senator Neiman:** Wait a minute, wait a minute. We have the Canadian Association of Journalists. We had Canadian Civil Liberties. We had the—

**Ms Landolt:** They objected to it.

**Senator Neiman:** Of Congress—

**Ms Landolt:** But they all were supportive of the legislation.

**Senator Neiman:** Well—

**Ms Landolt:** There were only four people called in who did not support the legislation. We had submitted a list to the Minister of Justice, of other organizations to give more balance, that we would like to call these in both for consultations as well as to appear. To our regret, they were not called in. You have a loaded group whose support was the Canadian Labour Congress, all the feminist groups, Disability Network. All fall under the feminist umbrella with legislation that was drafted by the legal arm of the feminist movement. There is some history behind this legislation as well.

**Senator Neiman:** Wait a minute. They did not draft the legislation.

**Ms Landolt:** Well, I have a copy of LEAF's newsletter. In January of 1992, when the Seaboyer case came up in August of last year, members of LEAF met. They formed their committee. They say in their newsletter they formed their own committee to deal with this. They then came up with the legislation. They then presented it to the Minister. As they say here, "In LEAF's legal opinion, all the woman's organizations recommended to the Department of Justice that it rewrite the entire law of sexual assault." The groups provided the Department of Justice with concrete recommendations for changes to the sexual assault provisions of the criminal code. And they said, "When new legislation was tabled on December 12, the recommendations made by LEAF and all the other women's organizations were contained in the bill."

[Traduction]

vingt et un groupes jouissant d'une représentativité relativement large je crois.

**Mme Landolt:** Ils semblent jouir d'une représentativité relativement large, en effet. Mais les quatre groupes d'opposant, REAL Women, l'Association du barreau canadien, l'Association des droits civils et l'Association des avocats plaideurs de l'Ontario, ont tous soulevé de sérieuses objections au projet de loi. Tous les autres, si je puis me permettre l'expression, étaient sous le parapluie d'organisations féministes qui appuient cette législation. Ce qui s'est passé, c'est que les instances juridiques des—

**Le sénateur Neiman:** Pas si vite. Pas si vite. Nous avons entendu l'Association des journalistes du Canada, l'Association des droits civils. Nous avons entendu—

**Mme Landolt:** Elles s'y sont objectées.

**Le sénateur Neiman:** Le Congrès—

**Mme Landolt:** Mais ils étaient tous en faveur de la législation.

**Le sénateur Neiman:** Bien,—

**Mme Landolt:** Il n'y avait que quatre des groupes entendus qui n'appuyaient pas la législation. Nous avons soumis au ministère de la Justice une liste d'autres organisations qui auraient pu aider à constituer un meilleur contre-poids, et auxquels nous aurions aimé pouvoir faire appel tant comme consultants que comme intervenants. À notre regret, on les a ignorées. Vous avez une liste de groupes qui ont reçu l'appui du Congrès canadien du travail, de tous les groupes féministes ainsi que celui du «Disability Network». Tous sont rangés sous la bannière féministe et appuient une législation qui a été élaborée par les instances juridiques du mouvement féministe. Cette législation n'est pas, elle non plus, exempte d'histoire.

**Le sénateur Neiman:** Un petit instant. Ils n'ont pas élaboré le projet de loi.

**Mme Landolt:** Eh bien, je puis vous montrer un numéro du bulletin de nouvelles du FAEJ. Au mois de janvier 1992, lorsque l'affaire Seaboyer a fait surface, au mois d'août de l'année dernière, les membres du FAEJ se sont réunis pour former un comité qui, comme ils l'indiquent dans leur bulletin de nouvelles, avait pour objet de s'occuper de cela. Ils ont ensuite mis de l'avant un projet de loi qu'ils ont proposé au Ministre. Comme ils disent ici, «Selon l'avis juridique du FAEJ, toutes les organisations féministes devaient recommander au ministère de la Justice de réécrire de fond en comble la législation sur les agressions sexuelles. Le groupe a alors soumis au Ministère des recommandations concrètes visant une refonte des dispositions du Code criminel concernant les agressions sexuelles. Et il a dit: «Lorsque le nouveau projet de loi a été déposé, le 12 décembre, les recommandations faites par le FAEJ et toutes les autres organisations féministes s'y trouvaient.»

## [Text]

We had been consulted initially for two meetings by the Minister. We only wanted to deal with the rape shield section, and that was what we are prepared to address. When we went to the meeting in October, we discovered that LEAF and all the feminists under the umbrella, had already come up with their own game plan; to rewrite what has to deal with the definition of consent. We did not go along with that. We were surprised at that. From that time on, the Minister met, and we have had correspondence with her in three separate times, with the feminist organizations only. As they themselves say, that the legislation met what they wished and it was in fact what they had requested. That would appear to be one of our concerns. We would not care who drafted it or who provided the legislation, if we felt that it was fair and impartial. However, we do not think it is fair and impartial. It is not giving a fair trial to men under these circumstances. You may ask why does REAL Women care about whether men have a fair trial? It is because we are a pro-family organization. We do have concerns about men, and we want to be fair. We have a motto which is "Women's rights but not at the expense of human rights."

Although we appreciate what this legislation is trying to do, it is at the expense of a man's right to defend himself. That is the point we are trying to make; this does not seem to be a balance. It is not providing an even playing field. It is a turning around and a reversal of the criminal law in that it dispenses with the *mens rea* or the criminal intent. We think on those grounds, this will certainly be overturned by a subsequent Charter challenge, which is inevitable.

**Senator Neiman:** Well, from my reading of the Committee's hearings and the evidence that was given to us, the section on consent and the particular elements in there seem to be based on a series of Supreme Court decisions—

**Ms Landolt:** Well, the over—

**Senator Neiman:** —so that what this section in fact is doing is reflecting the law as it is.

**Ms Landolt:** It reflected the law, Senator Neiman, up until 1988. Then in 1988, the Supreme Court of Canada in the Bernard case changed this business. They changed what it is to have consent, and it certainly reflected the law to 1988. In 1988, the Supreme Court decision was quite different from

## [Traduction]

Au début, la Ministre nous a consultées à deux reprises. Nous ne voulions parler que du dispositif concernant la prévention des viols et c'est ce dont nous sommes prêtes à parler. Lorsque nous sommes allées à la réunion du mois d'octobre, nous avons découvert que le FAEJ et tous les groupes féministes qui sont sous son parapluie avaient déjà mis au point leur propre plan de jeu: réécrire toutes les dispositions ayant trait à la définition de la notion de consentement. Nous n'avons pas voulu marcher dans cette combine. Nous étions interloquées. Depuis ce moment-là, la Ministre a tenu d'autres réunions et nous avons correspondu avec elle à trois occasions différentes, en la présence d'organisations féministes exclusivement. Comme celles-ci l'ont elles-mêmes dit, le projet de loi rencontrait leurs espérances et qu'elles y trouvaient ce qu'elles en attendaient. Et c'est bien là l'une des choses qui nous inquiètent. Nous nous désintéresserions totalement de savoir qui a rédigé ou a fourni le projet de loi si nous pensions que celui-ci était juste et impartial. Or, nous ne pensons pas que ce soit le cas. Nous pensons, notamment, que, dans son état actuel, il n'est pas juste à l'égard des hommes. Vous pourriez nous demander pourquoi REAL Women se préoccupe de savoir si le sort qui est fait aux hommes est juste? Nous répondrons que c'est parce que nous sommes une organisation vouée à la défense de la famille. Les hommes sont pour nous une source de préoccupations, mais nous voulons être justes. Après tout, notre devise n'est-elle pas: «Les droits des femmes, certes, mais pas au détriment des droits de la personne».

Bien que nous puissions comprendre l'objet de cette législation, nous croyons s'appliquerait au détriment du droit des hommes à se défendre. C'est là le point essentiel à nos yeux: il ne semble pas y avoir d'équilibre. Les règles de jeu ne sont pas uniformes. On assiste à un court-circuitage et à un renversement des principes du droit pénal en ce sens que la *mens rea* et l'intention malveillante en sont écartées. Cette législation finirait donc, inévitablement, par être déclarée *ultra vires* en vertu de la Charte.

**Le sénateur Neiman.** Eh bien, selon ma perception des audiences du Comité et des témoignages qui y ont été entendus, l'article portant sur le consentement et les éléments particuliers qu'il contient semblent être basés sur une série de décisions de la Cour suprême—

**Mme Landolt:** Eh bien, la très—

**Le sénateur Neiman:** si bien que, en réalité, cet article ne fait que traduire l'état actuel du droit.

**Mme Landolt:** Cela reflète le droit, sénateur, tel qu'il était en 1988. Alors, en 1988, la Cour suprême du Canada a, par l'intermédiaire de l'affaire Bernard, changé la situation. Ils ont changé la signification de la notion de consentement et cela était sans doute le reflet du droit jusqu'en 1988. Mais, en



**[Text]**

what this legislation says in regard to having mens rea, as a blameworthy intent to commit a crime.

Mr. Justice Lamer, with one case called the Vaillancourt case, said it is not to have an absolute liability, as would occur in this case, that runs counter to the presumptions of innocence by presuming an essential element required by Section 7 under the proof of the fact of intoxication. Everything was fine until we came up with the Bernard case. We have the then Chief Justice in the Bernard case saying that the notion that a court should not find a person guilty of an offense against a criminal law, unless he has a blameworthy state of mind, is common to all civilized penal systems. One would suggest, then, that this thing is passed as is.

We would then, according to the statement of the Chief Justice, have an uncivilized penal system. Since it is not necessary to be convicted of sexual assault under this legislation, you would still be convicted even if you did not have a blameworthy state of mind. That is what we are trying to get at. A man can think he has consent, and getting the consent in this case is extraordinarily difficult because of the hurdles put in his way. Even if he is intoxicated, he still has to be deemed to determine whether he has consent. That is contrary to the Supreme Court decision.

**Senator Neiman:** The bill seems to put a very balanced criterion in saying that the accused must take reasonable steps in the circumstances known to the accused at the time, to ascertain that the complainant was consenting. Now, if he takes reasonable steps, and they did take out that word "all," which I think is a good amendment. The criterion is simply reasonable. If he takes those reasonable steps and still proceeds when he is getting a message the victim is not consenting, then he has a blameworthy mind. That is the onus that is on him. I think it is a balance.

**Ms Landolt:** Except the act states specifically that, even if he is intoxicated, he has to determine her consent. Therefore, all the reasonable steps are thrown out. I mean that reasonable steps are thrown out by the other provisions, that even if he is intoxicated, he is responsible to determine consent. It seems to me you have got two conflicting sections. Why not just drop, "Even if he is intoxicated"? Then you will not have that challenge to Section 7 in the presumption. The Court has already said that it is contrary to Section 7, the fundamental justice, to convict someone of a criminal offense if he does not know what he is doing. He also said that the onus under 11(d) says everyone is presumed to be innocent. Well, a man under this is

**[Traduction]**

1988, la Cour suprême a adopté une position passablement différente de celle que préconise ce projet de loi à l'égard de la *mens rea*, de même qu'à l'égard de la préméditation.

Le juge Lamer a dit dans l'affaire Vaillancourt qu'il ne pouvait pas y avoir de responsabilité absolue, comme ce serait le cas ici, qui irait à l'encontre de la présomption d'innocence en présumant un élément essentiel requis en vertu de l'article 7, étant donné la preuve de l'état d'ébriété. Tout allait bien jusqu'au jugement Bernard. C'est à ce moment-là que celui qui était alors le juge en chef a dit que le principe selon lequel un tribunal ne devrait pas trouver un accusé coupable d'un délit criminel à moins que celui-ci ne l'ait commis dans un état d'esprit répréhensible, était un principe commun à tous les systèmes pénaux civilisés. On serait alors tenté de suggérer que cela soit adopté tel quel.

Le cas échéant, selon les paroles du juge en chef, nous aurions un système pénal barbare puisque, aux termes de cette législation, il ne serait pas nécessaire d'avoir été trouvé coupable d'agression sexuelle pour être condamné; vous le seriez même si vous n'aviez pas agi avec une attitude répréhensible. C'est ce après quoi nous en avons. Un homme peut agir en pensant que la femme est consentante et obtenir un consentement dans une telle situation est extraordinairement difficile en raison des obstacles dont la route est hérissée. Même s'il est en état d'ébriété, il est toujours tenu de déterminer si la personne concernée est consentante. Tout cela est contraire au jugement de la Cour suprême.

**Le sénateur Neiman:** Le projet de loi semble au contraire introduire un très net facteur d'équilibre lorsqu'il dit que l'accusé devait prendre des dispositions raisonnables dans les circonstances qui sont connues de lui à ce moment-là pour s'assurer que la plaignante était consentante. Alors, s'il prend des dispositions raisonnables, et ils ont enlevé le déterminatif «toutes», ce qui, je crois, était un amendement souhaitable? Le critère est simplement «raisonnable». Si l'accusé, après avoir pris des mesures raisonnables, ne fait pas volte face après avoir découvert que la victime n'était pas consentante, alors il a fait preuve d'une attitude répréhensible. C'est là le fardeau auquel il était astreint. Je pense que cela constitue un équilibre

**Mme Landolt:** Sauf que la législation stipule explicitement que, même s'il est en état d'ébriété, l'accusé doit déterminer si la victime est ou non consentante. Ainsi, tous ces mesures raisonnables sont jetées par-dessus bord. Je veux dire que ces mesures raisonnables sont annulées par les autres dispositions et que, même s'il est en état d'ébriété, il est tenu de déterminer l'existence du consentement. Il me semble que nous sommes là en présence de deux dispositions contradictoires. Pourquoi alors ne pas tout simplement laisser tomber le: «même s'il est en état d'ébriété»? Ce faisant, vous n'encoureriez plus ce risque d'une dénonciation en vertu de la présomption d'innocence de l'article 7 de la Charte. La Cour suprême a

[Text]

presumed to be guilty until he can prove he had consent, so you have got two provisions of the Charter that this contravenes. If you could drop that one section dealing with even if he is intoxicated, then you would be over one hurdle that would not be challengeable on that ground. I guarantee that is one of the first things they are going to try to challenge. There is no *mens rea*.

**Senator Neiman:** Even people that support all the other sections more or less, they are having a little problem with that. I think undoubtedly whether it is good or bad, it is going to be challenged quickly.

**Ms Landolt:** Yes.

**The Chairman:** Today we had a representation made by Prof. Stewart from Queen's University, talking about a form of degree of sexual assault. For the first-degree and a lesser one, caused by extreme negligence in a sexual assault. Your position on that?

**Ms Landolt:** Yes, we totally support Professor Stewart. It does come out in our brief.

**The Chairman:** Okay.

**Ms Landolt:** That is quite true. I did mention it briefly, that there should be different degrees of sexual assault, whether it is a kiss or a brutal violation.

**The Chairman:** Right, so you did. Senator DiNino.

**Senator Di Nino:** Ms Lanbolt or Ms Hartmann, you stated in your brief that you have 45,000 and who pay a membership fee. What is the membership fee?

**Ms Landolt:** It is \$15.

**Senator Di Nino:** Are these memberships Canada-wide?

**Ms Landolt:** Yes, but that \$15 does not go to the national office. Provincial gets some, the local gets some, and we only get a little bit.

**Senator Di Nino:** You get any public funds to help you with your causes?

[Traduction]

déjà statué qu'il était contraire à l'article 7, le principe de justice fondamentale, de condamner quelqu'un qui est accusé d'un délit criminel s'il est établi qu'il a agi sans savoir ce qu'il faisait. Elle a également dit que le fardeau en ce qui concerne l'alinéa 11 d) était que tout individu était présumé innocent. Or, dans le projet de loi, un accusé est présumé être coupable jusqu'à ce qu'il soit parvenu à prouver qu'il avait obtenu le consentement de la plaignante. Il y a donc deux dispositions de la Charte auxquelles cela contrevient. Si vous pouviez laisser tomber ce bout de phrase qui exclut l'état d'ébriété comme circonstance atténuante, alors vous vous débarrasseriez d'un obstacle et, du même coup, d'un aspect du projet de loi qui risque de le faire déclarer *ultra vires*. Je puis vous assurer que c'est là l'un des premiers aspects de la loi que l'on va tenter de contester, cette évacuation de la *mens rea*.

**Le sénateur Neiman:** Même les gens qui appuient plus ou moins tous les autres articles du projet de loi semblent éprouver certaines difficultés avec ce point-là. Je crois qu'il ne fait pas de doute que, bon ou mauvais, il ne tardera pas à être dénoncé.

**Mme Landolt:** Je le crois.

**Le président:** Aujourd'hui, dans son exposé devant notre comité, le professeur Stewart de l'Université Queen's a parlé d'une certaine forme de gradation dans l'agression sexuelle. Au premier degré ou à un degré moindre, il s'agirait d'une agression sexuelle imputable à une extrême négligence. Qu'en pensez-vous?

**Mme Landolt:** Oui, nous partageons tout à fait l'avis du professeur Stewart. Nous le disons d'ailleurs dans notre mémoire.

**Le président:** Je vois.

**Mme Landolt:** Il est tout à fait vrai que l'agression sexuelle souffre des degrés. J'y ai fait allusion brièvement lorsque j'ai dit qu'il pouvait s'agir d'un simple baiser comme d'un viol avec brutalité.

**Le président:** C'est vrai. Sénateur Di Nino.

**Le sénateur Di Nino:** Madame Landolt, ou était-ce madame Hartmann?, vous avez dit dans votre exposé que votre organisation possédait 45 000 membres qui payaient une cotisation. Quel est le montant de cette cotisation?

**Mme Landolt:** Elle est de 15 \$.

**Le sénateur Di Nino:** Recrutez-vous des membres dans tous les coins du Canada?

**Mme Landolt:** Oui, mais ce 15 \$ n'est pas absorbé par le bureau national. Une partie est versée aux chapitres provinciaux et locaux et une petite partie seulement nous revient.

**Le sénateur Di Nino:** Touchez-vous des subventions des pouvoirs publics pour vous aider à financer vos activités?



[Text]

**Ms Landolt:** None at all. We are the only women's organization that does not get government support. We have had three minor grants to hold a conference, but we are the only woman's organization that has not got on-going operational funding. LEAF, all the feminist groups, but not us because we do not espouse to the same perspective as feminists.

**Senator Di Nino:** I did not quite understand that. You are not getting public funds because you do not agree—

**Ms Landolt:** We do not.

**Senator Di Nino:** —agree with the feminists?

**Ms Landolt:** That is right. Only the feminist organizations are getting the funding out of the Women's Program Secretary of State. We get funding to cover only our conferences. We have had three very small grants totalling \$40,000 in all the years we have been in existence. We have never received any other funding from the government to cover operation expenses or core funding.

**Senator Di Nino:** Have you asked for that in the past?

**Ms Landolt:** About 13 times.

**Senator Di Nino:** You said that you agree with Professor Stewart's position on degrees of offenses and that you would like to see this legislation contain that. The witnesses that appeared were slanted much more towards groups, associations, people that supported the legislation versus those who may have opposed it; is that correct?

**Ms Landolt:** Because there was an article in the *Lawyer's Weekly* saying he had to move heaven and earth to be able to appear before the Commons Committee to present his views. It just seemed to me that they simply had one particular perspective, that they wanted the legislation passed. Those of us who had a contrary view, which were the four of us plus the professor, all had great difficult. It was only at the very last moment that the Commons Legislative Committee allowed him to testify.

**Senator Di Nino:** You are convinced that was purposely done. That was a strategy that was created. I do not know who that someone may be or some group to keep out the people who were not supporting the intent of this legislation. Is that the way you view it?

[Traduction]

**Mme Landolt:** Aucune. Nous sommes la seule organisation de femmes qui ne touche aucune aide gouvernementale. On nous a versé à trois reprises une modeste somme pour organiser une conférence, mais nous sommes la seule organisation de femmes qui ne reçoit aucune subvention de fonctionnement permanente. Le FAEJ et tous les groupes féministes, mais pas nous parce que nous n'épousons pas les mêmes opinions que les féministes.

**Le sénateur Di Nino:** Je ne comprends pas très bien. Vous ne touchez pas de financement des pouvoirs publics parce que vous ne partagez pas—

**Mme Landolt:** C'est bien cela.

**Le sénateur Di Nino:** le point de vue des féministes?

**Mme Landolt:** C'est exact. Seules les organisations féministes touchent des fonds du Programme de promotion des femmes du Secrétariat d'État. Nous ne touchons une aide financière que pour l'organisation de nos conférences. Même à ce titre, nous n'avons touché au total 40 000 \$ en trois dons successifs au cours de nos nombreuses années d'existence. Nous n'avons jamais obtenu du gouvernement quelque autre forme de financement que ce soit, ni pour nos frais de fonctionnement, ni comme subvention de base.

**Le sénateur Di Nino:** En avez-vous fait la demande dans le passé?

**Mme Landolt:** Au moins treize fois.

**Le sénateur Di Nino:** Vous avez dit que vous partagiez l'idée d'une gradation des agressions sexuelles exprimée par le professeur Stewart et que vous aimeriez que celle-ci se retrouve dans le projet de loi. Les témoins qui ont parlé devant ce comité étaient prévenus beaucoup plus favorablement à l'égard des groupes, des associations ou des particuliers qui appuyaient le projet de loi qu'à l'égard de ceux qui s'y opposaient, est-ce que je me trompe?

**Mme Landolt:** L'auteur d'un article paru dans le *Lawyer's Weekly* disait qu'il avait eu à remuer ciel et terre pour pouvoir être admis à présenter son point de vue devant le Comité de la Chambre des communes. Il m'a tout simplement paru à moi qu'ils avaient un point de vue particulier et qui était que le projet de loi devait être adopté. Ceux d'entre nous qui avaient un point de vue différent, c'est-à-dire les quatre plus le professeur, ont tous rencontré des difficultés. Ce n'est qu'à la toute dernière minute que le comité législatif de la Chambre des communes lui a permis de témoigner.

**Le sénateur Di Nino:** Vous semblez convaincue que cela était fait à dessein. Que c'était le fruit d'une stratégie mise en place. J'ignore qui pourrait être cette personne ou ce groupe de personnes qui auraient voulu tenir à l'écart les détracteurs de l'objet du projet de loi. Est-ce comme cela que vous voyez les choses?

[Text]

**Ms Landolt:** Well, I can say it was very heavily balanced the other way. Those of us who did have concerns had more difficulty appearing before the committee. There were only a handful of us who had concerns about the legislation and were called in to testify before the Commons committee.

**Senator Di Nino:** Even organizations like NAC with Miss Rebick, opposes some of the amendments made to the legislation. Would that not be considered a group that would be in opposition, too?

**Ms Landolt:** They may oppose some of the amendments, but when they went in, all their testimony was consistent, and they supported the thrust of it. They only wanted minor tinkering with that exception. It seems that the legislative hearings were over, and the Minister then brought in amendments on June 2. They did not like only one amendment, but it was "all reasonable steps." It was changed to "reasonable steps," and to that they raised objections.

**Senator Di Nino:** I have a little problem understanding the support of women across the country to certain issues because we tend to get the extremes talking to us all the time. I am not sure that is totally representative of the opinions of the average sister, mother, friend of a female gender across the country. I am torn between one side and the other in trying to understand whether these are opinions that represent the 45,000 people you claim to represent.

**Ms Landolt:** I think that is a problem. I think that it has to be understood that women do not think alike any more than men think alike.

**Senator Di Nino:** I agree with you there.

**Ms Landolt:** What LEAF and the feminists think and what Real Women think, we are representing a segment of Canadian society. We are not a reflection of Canadian women any more than a man can get up here and say, "We represent all the men in Canada." You are getting the well-funded groups who have access to the Minister. Of course, they say in their own materials that the Minister listens to them because they are funded. You then have our group which does not get funding, which is trying to enter into the public debate, not too successfully. We are trying our bit to represent a certain segment. It is true when you say there is a vast group of women out there who have no interest in this, or if they have an interest, do not agree with either of us any more than you can say that a male group coming before you represents Canadian men. I am glad you brought that up because we vote and think, not according to our gender, but according to our social,

[Traduction]

**Mme Landolt:** Et bien, je puis dire que le trébuchet de la balance était très fortement attiré de l'autre côté. Ainsi, ceux d'entre nous qui avaient des réserves ont eu plus de difficulté à s'exprimer devant le comité. Nous ne sommes qu'une poignée parmi ceux qui avaient des réserves à l'égard du projet de loi qui avons été invités à venir témoigner devant le comité de la Chambre.

**Le sénateur Di Nino:** Même des organisations telles que le CCN avec Madame Rebick se sont opposées à certains des amendements apportés au projet de loi. Ce groupe ne serait-il pas considéré comme un groupe détracteur également?

**Mme Landolt:** Il se peut qu'elles se soient opposées à certains amendements, mais lorsqu'elles ont comparu, tous leurs témoignages étaient concordants et elles ont appuyé l'initiative. Elles voulaient seulement des modifications de détail à cette exception près. Il semble que les audiences législatives étaient terminées et que la Ministre a procédé à des amendements le 2 juin. Il n'y a qu'un amendement qui ne leur convenait pas et c'était cette expression «toutes mesures raisonnables». On l'a remplacée par «des mesures raisonnables» et c'est pour cela qu'elles avaient soulevé des objections.

**Le sénateur Di Nino:** J'ai un peu de difficulté à savoir où se situent les femmes canadiennes par rapport à certaines questions étant donné que les témoignages que nous entendons tendent plutôt à exprimer des positions extrêmes. Or, je ne suis pas certain que celles-ci représentent les opinions des mères, des soeurs et des petites amies des gars d'un bout à l'autre du Canada. Je suis tiraillé entre deux camps lorsque j'essaie de déterminer si ces opinions sont bien celles des 45 000 femmes que vous prétendez représenter à travers le Canada.

**Mme Landolt:** Je crois qu'il y a là un problème. Je crois que l'on doit comprendre qu'il y a autant de divergence entre les opinions des femmes qu'entre les opinions des hommes.

**Le sénateur Di Nino:** J'en conviens.

**Mme Landolt:** Ce que le FAEJ et les féministes croient et ce que nous de REAL Women croyons constituent les opinions de seulement un segment de la société canadienne. Nous ne sommes pas plus un miroir de la femme canadienne qu'un groupe d'hommes pourrait prétendre, lui, qu'il représente tous les hommes du Canada. Vous entendez les propos des groupes les mieux financés qui retiennent l'attention de la Ministre. Bien entendu, ils disent dans leurs propres communications que la Ministre les écoute parce qu'ils sont subventionnés. Puis vous avez un groupe comme le nôtre qui ne touche aucune subvention et qui tente sans trop de succès de faire entendre sa voix dans le débat public. Nous essayons à notre façon de représenter un certain segment. Vous avez raison lorsque vous dites qu'il y a malgré tout un groupe très important de femmes qui se désintéressent totalement de tout cela ou, si elles s'y intéressent, ne sont pas plus nécessairement



[Text]

economic, religious, cultural, educational background just like men do. I think it does us a disservice to think that all women think alike. We do not. We only represent a certain pro-family segment of Canadian women.

**Senator Di Nino:** Thank you.

**The Chairman:** Senator DeWare.

**Senator Mabel M. DeWare:** I think I have to take objections to what you say, that probably the Minister or government or whoever give priority to funded organizations. I have been around a long time, and I do not know of any time ever saying, "Are these people funded and therefore we are going to hear them, or aren't they?" I would not know which ones were funded by government, which ones were not, unless I took the list out and looked at it. I do not think that is right. Take the Abortion Bill. You talk about this one being heavily weighted. Look at the Abortion Bill. We had 48 witnesses before us on the bill. The only people that defended the bill were from the Department itself. The other 47 were all against it for one reason or another. We tried to find people for and people against, because everybody was against. We usually call witnesses because they made a presentation or they had written in and asked if they could make a presentation, or the committee feels it is not weighted properly and they want to hear others on the other side. We actually request people to come.

**Ms Landolt:** We know the basis of these facts for Bill C-49, that is what occurred because the Minister herself has written to that effect that she consulted with feminist groups only after the two initial meetings. Her letter was published in the *Lawyer's Weekly*, in which she said she had three meetings with feminists only. The second thing is, the Minister herself is a self-acknowledged feminist. This is her own particular perspective as well, which does make it easier. Certainly, if I were the Minister, I would like the listen to people who supported my own ideology. That is understandable.

[Traduction]

d'accord avec nous que tous les hommes du Canada ne partageraient nécessairement l'opinion d'un groupe d'hommes qui prétendrait les représenter. Je suis contente que vous ayez soulevé cette question car nous votons et pensons non pas en fonction de notre genre, mais, à l'instar des hommes, en fonction de nos conditions sociales, économiques, religieuses, culturelles, éducatives ou autres. Je crois que cela ne nous rend pas service de penser que toutes les femmes pensent de la même façon. Il n'en est rien. Quant à nous, nous ne faisons que représenter une certaine tendance pro-famille parmi les femmes canadiennes.

**Le sénateur Di Nino:** Je vous remercie.

**Le président:** Sénateur DeWare.

**La sénateur Mabel M. DeWare:** Je crois que je dois m'objecter à ce que vous venez de dire, à savoir que la ministre, le gouvernement ou qui que ce soit d'autre accorde plus d'importance aux organisations qui touchent des subventions. Je suis dans le circuit depuis très longtemps et je ne me souviens pas d'avoir jamais entendu personne observer: «Si ces gens touchent des subventions, faites-les entrer, sinon qu'ils s'adressent ailleurs!» Pour ma part, je n'aurais pas pu dire quels étaient les organismes subventionnés et quels étaient ceux qui ne l'étaient pas jusqu'à ce que je consulte expressément la liste. Je ne crois pas que ce que vous avez dit soit vrai. Prenez le cas du projet de loi sur l'avortement, par exemple. Si vous pensez que le processus concernant ce projet de loi-ci est pipé, comparez le avec celui du projet de loi sur l'avortement. Des 48 témoins que nous avions alors entendus, le seul qui l'ait défendu était le représentant du ministère lui-même. Les 47 autres y étaient tous opposés pour une raison ou une autre. Nous avons essayé de trouver des gens pour et des gens contre, mais en vain: tout le monde était contre. Nous assignons généralement des témoins parce qu'ils nous ont fait parvenir un mémoire, qu'ils nous ont écrit pour nous demander de les autoriser à nous présenter leurs vues, ou tout simplement parce que le comité a l'impression qu'il n'a pas entendu suffisamment d'opinions pour ou contre un projet de loi. Nous demandons généralement aux gens de se déplacer.

**Mme Landolt:** Nous savons que telle est la façon dont les choses se sont passées dans le cas du projet de loi C-49 parce que la Ministre a elle-même écrit que, après les deux premières réunions, elle n'avait tenue de consultation qu'auprès des groupes féministes. Dans sa lettre, qui a été publiée dans le *Lawyer's Weekly*, elle a dit qu'elle avait eu trois rencontres exclusivement avec des groupes féministes. La deuxième raison est que la Ministre est elle-même une féministe déclarée. Puisqu'elle partage elle-même ce point de vue, cela lui rend les choses plus faciles. Il ne fait aucun doute que, si j'étais la Ministre, j'aimerais aussi écouter parler des gens qui partagent les mêmes opinions que moi. Cela est très compréhensible.

[Text]

**Senator DeWare:** Do you have a definition of a feminist?

**Ms Landolt:** Do I have a definition of what is a feminist? Well, put it this way, REAL Women supports equality for women legally, politically, socially, and economically. We have certain policies to promote that. However, the funded groups, have a more, radical, different position on all sorts of other issues, which we do not support. Certainly, we want equality, but there are different approaches, different understandings of equality. As I say, not all women think alike, and, therefore, one particular segment, which is the funded groups by the government, have one perspective, whereas we have another. Many women across the country would have other perspectives.

**Senator DeWare:** Do you think that if you had been funded by the government that your policy would be changed?

**Ms Landolt:** We will not change our policies; we never would.

**Senator DeWare:** Of course not.

**Ms Landolt:** We would be more involved in the public debate. It would be an even playing field to get the diversity of women's voices heard. At the present time it is not there.

**Senator DeWare:** You would not change your objectives because you were funded by government.

**Ms Landolt:** We certainly would have more opportunity to influence the legislation. We can only come at our own expense and our own membership whether it is in the court interventions, all those are funded by the government. We do not have any of that kind of financial support. It only comes from our membership. We would never change our objectives, but we certainly would be more involved and more influential.

**Senator DeWare:** If we asked for someone to come before this Committee as a witness, are there times we have to fund that. We have to pay their plane fare here.

**The Chairman:** Expenses.

**Senator DeWare:** Expenses?

**The Chairman:** Hotel expenses.

**Ms Landolt:** I do not think, if I suggest, it is not the physical expenses of arriving. It is the physical expenses of having to pay for the legal research. We have done our own legal research. We have to pay for our own office staff. We have to

[Traduction]

**La sénateur DeWare:** Le mot féministe correspond-il pour vous à une définition précise?

**Mme Landolt:** Est-ce que je donne au mot féministe un sens particulier? Je vous répondrai comme ceci. REAL Women défend l'égalité pour les femmes, légalement, politiquement, socialement et économiquement. Nous avons certaines politiques visant à promouvoir ces objectifs. Toutefois, les groupes subventionnés ont des positions plus radicales ou différentes sur toutes sortes de questions, que nous ne partageons pas. Nous voulons certes l'égalité, mais il y a diverses façons de la concevoir, de la définir. Comme je vous l'ai dit, toutes les femmes ne pensent pas de la même façon et, par conséquent, un segment particulier des groupes d'opinions, qui se trouve être celui qui bénéficie de subventions gouvernementales, défend une position, et nous en défendons une autre. Beaucoup de femmes d'un bout à l'autre du pays pourraient elles aussi voir les choses autrement.

**La sénateur DeWare:** Croyez-vous que, si vous aviez été subventionnées par le gouvernement, votre politique serait différente?

**Mme Landolt:** Nous ne changerons pas nos politiques; nous ne le ferions pas.

**La sénateur DeWare:** Non, bien sûr.

**Mme Landolt:** Nous serions toutefois plus actives dans le débat public. Les règles seraient uniformes pour ce qui est de permettre à la diversité des voix féminines de se faire entendre. À l'heure actuelle, il n'en est rien.

**La sénateur DeWare:** Financement gouvernemental ou pas, nous ne changeriez pas vos objectifs.

**Mme Landolt:** Nous aurions sans doute plus de poids pour influencer la législation. Nous ne pouvons rayonner qu'à nos propres frais et aux frais de nos membres, même devant les tribunaux, alors que tous ces frais pour les autres groupes sont payés par le gouvernement. Nous ne jouissons d'aucune de ces formes d'aide financière. Tout nous vient de nos membres. Nous ne changerions pas nos objectifs, non, mais nous participerions certainement davantage et aurions une influence beaucoup plus grande.

**La sénateur DeWare:** Si nous demandons à quelqu'un de venir comparaître devant notre comité à titre de témoin, y a-t-il des circonstances où nous devons assumer ses frais? Devons-nous payer leur billet d'avion, par exemple?

**Le président:** Les dépenses.

**La sénateur DeWare:** Les dépenses?

**Le président:** Les frais d'hôtel.

**Mme Landolt:** Je ne pense pas, si je puis me permettre, que ce soient les dépenses de déplacements qui importent le plus. Ce sont les dépenses engagées pour nos travaux de recherches juridiques. Nous avons fait nos propres recherches



[Text]

pay for the duplication of Xerox. All that is covered for the other feminist groups by the government. They have core funding. Every penny that we have is volunteer or what our members provide. It is the enormous legal research. You can imagine the hours and hours that we had to volunteer, whereas they can pay their experts to do that sort of thing. There is a crucial difference.

**Senator DeWare:** It is not unlimited funding for those organizations.

**Ms Landolt:** Well, if it is \$300,000 core funding for LEAF, NAC has \$300,000 core funding. You put that against zero funding, I think it does make a difference.

**Senator DeWare:** I feel that there is some good things in the bill. I feel that a lot of this paragraph that you are concerned with in this 273, sort of codified the common law position.

**Ms Landolt:** Up till 1988.

**Senator DeWare:** Everything can also be improved on. I feel that if we send this bill back in the event that we are not going to get it in before Christmas, it can be amended again at another time.

**Ms Hartmann:** The problem with that, Senator, is the climate of uncertainty in the meantime. The Canadian Bar Association when it came before the Commons Committee, the Canadian Civil Liberties Association, a number of lawyers that Mrs. Landolt consulted, are unanimous that the present bill is probably unconstitutional and will be quickly overturned. That is not helping victims of sexual assault to come forward and to try to seek justice from the system. It would be one thing if this legislation, on the face of it, were probably constitutional. It is entirely another when it is very probably unconstitutional.

**Senator DeWare:** You seem to have a lot of difficulty with the section where the complainant may have to disclose their sexual history for background or whatever. Do you not feel that they are well protected under this piece of legislation? It is up to the judge to decide if any of their testimony would be relevant to the case or whether it should be published or not published. The judge has that discretion. It is all in camera, and the complainant does not even have to testify if they do not want to. Do you not feel that that complainant is protected under this?

[Traduction]

documentaires. Nous devons assumer les frais du personnel de notre secrétariat. Nous devons payer pour la reproduction de nos documents. Tout cela est pris en charge par le gouvernement pour les autres groupes féministes. Ils touchent des subventions de base alors que nous, tout ce que nous avons, nous le devons à nos bénévoles et à nos membres. Quant à notre volumineux travail de recherches dans les textes législatifs, il nous a coûté des dizaines d'heures bénévoles tandis que les autres groupes peuvent se payer des experts pour faire ce travail à leur place. Il y a là une différence fondamentale.

**La sénateur DeWare:** Le financement n'est pas illimité pour ces organisations là non plus.

**Mme Landolt:** Eh bien, si la subvention de base du FAEI est de 300 000 \$ et celle du CCN de 300 000 \$ également, le total de ces deux montants comparé au financement que nous touchons, nous, cela fait une sacrée différence!

**La sénateur DeWare:** J'ai l'impression pour ma part qu'il y a de bonnes choses dans le projet de loi. J'ai l'impression qu'une bonne partie de cette disposition de l'article 273 qui vous pose des problèmes constitue une espèce de codification de la position de la common law.

**Mme Landolt:** Comme je l'ai dit, jusqu'en 1988.

**La sénateur DeWare:** Tout peut être amélioré. Je crois que, plutôt que de retourner le projet de loi et risquer qu'il ne nous revienne pas avant les Fêtes, nous devons plutôt miser sur la possibilité qu'il soit modifié à une autre occasion.

**Mme Hartmann:** Le problème, sénateur, c'est l'incertitude qui risque de régner entre-temps. L'Association du barreau du Canada lorsqu'elle a déposé devant le Comité de la Chambre des communes, l'Association canadienne des droits civils, un certain nombre d'avocats que madame Landolt a consultés, tous sont unanimes que le projet de loi est probablement inconstitutionnel et qu'il sera déclaré *ultra vires* à la première occasion. Cela n'aidra donc pas les victimes d'agressions sexuelles à se manifester et à essayer d'obtenir justice. Cela serait une chose si, tel qu'il est, le projet de loi avait toutes les chances d'être constitutionnel. Cela en serait une toute autre s'il avait toutes les chances d'être inconstitutionnel.

**La sénateur DeWare:** Vous semblez avoir beaucoup de réserves au sujet de l'article qui stipule que la plaignante pourrait avoir à révéler ses antécédents sexuels pour éclairer la situation ou pour d'autres raisons. Ne trouvez-vous pas que le projet de loi les protège bien? C'est au juge qu'il incombe de décider si quelque révélation que ce soit de leur part pourrait ou non éclairer l'affaire ou si ces renseignements doivent être tenus secrets ou rendus publics. Cela relève du pouvoir discrétionnaire du juge. Tout se passe à huis clos et la plaignante n'est même pas obligée de témoigner si elle ne le souhaite pas. Ne trouvez-vous pas que cela protège la plaignante?

[Text]

**Ms Hartmann:** Senator, we are less worried about the parts of this Bill that protect the complainant than the other parts that shift the onus of proof. If there were an easy way for you to sever them—

**Senator DeWare:** However, in this case, if the complainant was somebody that was very sexually active and we could use that maybe in part of her lifetime, maybe prostitution was her way of making money or her way of life, would not that support the accused in his defence if they found out that she was very sexually active and that she was using this as a pawn?

**Ms Hartmann:** Yes, Senator. The legislation does not have a blanket disallowance of such evidence going in, but it disallows that for certain purposes, so that there is an extreme outside chance that certain evidence could go in if it were relevant. There are an awful lot of hurdles.

**Senator DeWare:** Yes. In the law, everything cannot be written in or we could never get through it. It would be so restrictive.

**Ms Hartmann:** That is correct. We have the Seaboyer case, in which Madame Justice McLachlin set out some fairly strict rules that would govern until new legislation comes in. What we are trying to suggest to you is that there would be a far better result if there were broader hearings into this particular legislation before it goes through. We are also worried about the slippery slope of changing the onus of proof. If it is used against men today, it can be used against women tomorrow. We do not think the legislation that denies anyone's human rights helps anyone else in society.

**Senator DeWare:** Well, sexual assault is sexual assault, sexual assault without consent.

**Ms Landolt:** That is one of the problems about sexual assault. In this one, you can kiss someone lightly on the forehead. Sexual assault, you can brutally attack her, and it is sexual assault. It does not help the man when he is charged with sexual assault, that he only gracefully kissed her on the cheek.

**Senator DeWare:** I totally agree with you. In one of the Minister's statements she said, "We hope this bill will not infringe upon normal sexual behaviour," and I hope it will not either.

**Ms Landolt:** It should say that. It should have the different levels. The Professor said this morning to protect that, we do

[Traduction]

**Mme Hartmann:** Sénateur, nous nous préoccupons moins des parties du projet de loi qui protègent la plaignante que de celles qui déplacent le fardeau de la preuve. S'il y avait une façon simple pour vous de les séparer—

**La sénateur DeWare:** Dans ce cas, toutefois, si la plaignante était une femme sexuellement très active et que nous puissions retracer dans une partie de sa vie, que, le cas échéant, la prostitution était sa façon de gagner sa vie ou sa façon de vivre, est-ce que cela ne viendrait pas appuyer la défense de l'accusé s'il était révélé que la plaignante menait une vie sexuelle très active et qu'elle se servait de cela comme outil de manipulation?

**Mme Hartmann:** Oui, sénateur, sans doute. La législation n'autorise pas d'une façon générale le recours à de telles révélations, mais elle l'interdit dans diverses situations si bien qu'il y a un risque extérieur très grand que certains témoignages seraient admis s'ils étaient pertinents. Il existe un nombre excessifs d'obstacles.

**La sénateur DeWare:** Oui. Dans une loi, on ne peut pas tout écrire, sinon on n'en finirait pas. Ce serait une longue liste de restrictions.

**Mme Hartmann:** C'est vrai. Nous disposons de l'affaire Seaboyer dans laquelle la juge McLachlin définit quelques règles relativement rigoureuses qui pourraient gouverner notre action jusqu'à ce que la nouvelle loi soit adoptée. Ce dont nous essayons de vous convaincre, c'est que nous atteindrions un bien meilleur résultat si le projet de loi particulier dont nous discutons faisait l'objet de plus amples audiences avant d'être adopté. Notre autre point, c'est que nous nous inquiétons du dérapage dont le fardeau de la preuve est l'objet. Si on peut le faire contre les hommes aujourd'hui, on pourra également le faire demain contre les femmes. Nous ne croyons pas que les lois qui privent qui que ce soit de ses droits améliorent non plus le sort de qui que ce soit dans notre société.

**La sénateur DeWare:** Eh bien, une agression sexuelle est une agression sexuelle, une manifestation sexuelle sans consentement.

**Mme Landolt:** C'est un des problèmes qui se posent au sujet de l'agression sexuelle. Dans ce projet de loi-ci, vous posez un baiser sur le front de quelqu'un et c'est une agression sexuelle. Vous l'attaquez sexuellement avec brutalité et c'est encore une agression sexuelle. Cela n'arrange guère la situation d'un homme lorsqu'il est accusé d'agression sexuelle pour avoir embrassé délicatement une femme sur la joue.

**Le sénateur DeWare:** Je partage tout à fait votre avis. La ministre, dans une de ses communications, a dit ceci: «Nous espérons que ce projet de loi ne nuira pas au comportement sexuel normal», et je l'espère également.

**Mme Landolt:** Cela devrait y être dit. Il devrait y être fait une distinction entre divers niveaux, comme le professeur Ste-



[Text]

not want normal behaviour to be affected, but it will by this legislation because it is so stringent.

**The Chairman:** Thank you for being with us this afternoon. We appreciated your brief and the testimony you have given.

Honourable Senators, is it possible to ask you to stay. We could go in camera for a few minutes and make some decisions or reach some conclusions or —

**Ms Hartmann:** Thank you again for your attention.

**Ms Landolt:** Thank you so very much.

**The Chairman:** Thank you.

(The meeting adjourned)

[Traduction]

wart l'a dit ce matin, de façon qu'il ne fasse pas obstacle aux comportements normaux, mais il risque de le faire, tant ses dispositions sont étroites.

**Le président:** Je vous remercie d'avoir été avec nous cet après-midi. Nous avons apprécié votre mémoire ainsi que les témoignages que vous nous avez apportés.

Honorables sénateurs, puis-je vous demander de rester. Nous pourrions prolonger notre réunion à huis clos pendant quelques minutes pour prendre quelques décisions, tirer des conclusions ou —

**Mme Hartmann:** Encore une fois, je vous remercie de votre attention.

**Mme Landolt:** Oui, un grand merci à vous tous.

**Le président:** Je vous remercie.

(La séance est levée.)

---







*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9

## WITNESSES—TÉMOINS

### Morning sitting:

Professor Don Stuart, Faculty of Law, Queen's University.

### *From the Department of Justice:*

Mr. Richard Mosley, Senior General Counsel, Criminal and Family Law Policy Directorate;

Ms. Catherine Kane, Counsel, Criminal Law Policy Section;

Ms. Heather Holmes, Counsel, Criminal Law Policy Section.

### *From the Women's Legal Education and Action Fund (LEAF):*

Ms. Sheila McIntyre;

Ms. Judy Rebick, President, National Action Committee on the Status of Women;

Ms. Eunadie Johnson, National Organization of Immigrant and Visible Minority Women of Canada.

### Afternoon sitting:

### *From the Department of Justice:*

Mr. Michael Zigayer, Counsel, Criminal Law Policy Section;

Ms. Heather Holmes, Counsel, Criminal Law Policy Section.

### *From Real Women:*

Ms. C. Gwendolyn Landolt, National Vice-President;

Ms. Ann Hartmann, Policy Advisor.

### Séance du matin:

Le professeur Don Stuart, faculté de droit, université Queen;

### *Du ministère de la Justice:*

M. Richard Mosley, avocat général principal, sous-direction de la politique en matière de droit pénal et familial;

M<sup>me</sup> Catherine Kane, conseillère juridique, section de la politique—droit pénal;

M<sup>me</sup> Heather Holmes, conseillère juridique, section de la politique—droit pénal.

### *Du Fonds d'action et d'éducation juridiques pour les femmes:*

M<sup>me</sup> Sheila McIntyre;

M<sup>me</sup> Judy Rebick, présidente, Comité canadien d'action sur le statut de la femme;

M<sup>me</sup> Eunadie Johnson, de l'Organisation nationale des femmes immigrantes et femmes appartenant à une minorité visible du Canada.

### Séance de l'après-midi:

### *Du ministère de la Justice:*

M. Michael Zigayer, conseiller juridique, section de la politique—Droit pénal;

M<sup>me</sup> Heather Holmes, conseillère juridique, section de la politique—Droit pénal.

### *Du Real Women:*

M<sup>me</sup> C. Gwendolyn Landolt, vice-présidente nationale;

M<sup>me</sup> Ann Hartmann, conseillère en matière de politique.



Third Session  
Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la  
trente-quatrième législature, 1991-1992

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

## Legal and Constitutional Affairs

## Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable NATHAN NURGITZ

*Président:*  
L'honorable NATHAN NURGITZ

Monday, July 6, 1992

Le lundi 6 juillet 1992

Issue No. 30

Fascicule n° 30

**First Proceedings on:**

**Premier fascicule concernant:**

Review of the proposed regulation to the  
Referendum Act, in accordance  
with subsection 7(6) of the Act

L'étude du règlement proposé à la Loi référendaire,  
conformément à l'article 7(6) de la Loi

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Nathan Nurgitz, *Chair*

The Honourable Richard J. Stanbury, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	Hastings
Bonnell	Kenny
Cogger	Keon
DeWare	Lewis
Di Nino	Marshall
Doyle	*Murray, P.C.
*Frith (or Molgat)	(or Lynch-Staunton)

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Cogger substituted for that of the Honourable Senator Johnson (June 25, 1992).

The name of the Honourable Senator Keon substituted for that of the Honourable Senator Nurgitz (July 2, 1992).

The name of the Honourable Senator Nurgitz substituted for that of the Honourable Senator Spivak (June 22, 1992).

The name of the Honourable Senator Spivak substituted for that of the Honourable Senator Nurgitz (July 6, 1992).

The name of the Honourable Senator Kenny substituted for that of the Honourable Senator Neiman (July 6, 1992).

The name of the Honourable Senator Marshall substituted for that of the Honourable Senator Spivak (July 6, 1992).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable Nathan Nurgitz

*Vice-président:* L'honorable Richard J. Stanbury

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Hastings
Bonnell	Kenny
Cogger	Keon
DeWare	Lewis
Di Nino	Marshall
Doyle	*Murray, c.p.
*Frith (ou Molgat)	(ou Lynch-Staunton)

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Cogger substitué à celui de l'honorable sénateur Johnson (le 25 juin 1992).

Le nom de l'honorable sénateur Keon substitué à celui de l'honorable sénateur Nurgitz (le 2 juillet 1992).

Le nom de l'honorable sénateur Nurgitz substitué à celui de l'honorable sénateur Spivak (le 6 juillet 1992).

Le nom de l'honorable sénateur Spivak substitué à celui de l'honorable sénateur Nurgitz (le 6 juillet 1992).

Le nom de l'honorable sénateur Kenny substitué à celui de l'honorable sénateur Neiman (le 6 juillet 1992).

Le nom de l'honorable sénateur Marshall substitué à celui de l'honorable sénateur Spivak (le 6 juillet 1992).

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate*, Tuesday, June 23, 1992:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Lynch-Staunton moved, seconded by the Honourable Senator Doyle:

That, pursuant to subclauses (6) and (7) of clause 7 of Bill C-81, An Act to provide for referendums on the Constitution of Canada, the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be the designated Committee to review the regulations proposed by the Chief Electoral Officer.

The question being put on the motion, it was adopted.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 23 juin 1992:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Lynch-Staunton propose, appuyé par l'honorable sénateur Doyle,

Que, conformément aux paragraphes (6) et (7) de l'article 7 du Projet de loi C-81, Loi concernant les référendums sur la Constitution du Canada, le Comité sénatorial des affaires juridiques et constitutionnelles soit le comité désigné pour étudier les règlements proposés par le directeur général des élections.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Gordon Barnhart

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

MONDAY, JULY 6, 1992

(35)

*[Text]*

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day in Room 256-S, at 1:35 p.m., the Honourable Senator Frith, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Cogger, Frith, Kenny, Keon and Marshall. (5)

*In Attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Mollie Dunsmuir, Research Officer.

*Also in Attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Witness:*

Mr. Graham Eglington, Lawyer-Consultant.

The Committee considered the proposed regulation to the Referendum Act, in accordance with subsection 7(6) of the Act.

The Clerk of the Committee presided over the election of an acting Chairman.

The Honourable Senator Keon moved,—That the Honourable Senator Frith be elected as acting Chairman.

The question being put on the motion, it was adopted.

Mr. Eglington made a statement and answered questions.

At 3:10 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

LE LUNDI 6 JUILLET 1992

(35)

*[Traduction]*

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui dans la pièce 256-S, à 13 h 35, sous la présidence de l'honorable sénateur Frith.

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Cogger, Frith, Kenny, Keon et Marshall. (5)

*Aussi présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Mollie Dunsmuir, attachée de recherche.

*Également présents:* Les sténographes du Sénat.

*Témoin:*

M. Graham Eglington, avocat-conseil.

Le Comité étudie le règlement proposé à la Loi référendaire conformément au paragraphe 7(6) de la Loi.

Le greffier du Comité préside à l'élection d'un président suppléant.

L'honorable sénateur Keon propose—Que l'honorable sénateur Frith soit élu à titre de président suppléant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

M. Eglington fait une déclaration et répond aux questions.

À 15 h 10, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Paul Bélisle

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Monday, July 6, 1992

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 1.30 p.m. to review the proposed regulation to the Referendum Act, in accordance with subsection 7(6) of the Act.

**Mr. Paul Bélisle, Clerk of the Committee:** Honourable senators, I see a quorum. In the absence of the Honourable Senator Nurgitz, Chairman of this committee, the first item of business will be to elect an acting chairman.

May I have a motion to that effect, please?

**Senator Keon:** I move that Senator Frith act as chairman of the committee.

**Mr. Bélisle:** Is it agreed, honourable senators, to adopt the motion?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Royce Frith** (*Acting Chairman*) in the Chair.

**The Acting Chairman:** The agenda states that the purpose of this meeting is to review the proposed regulations to the Referendum Act, in accordance with subsection 7(6) of the act.

That section of the act states:

A copy of each regulation that the Chief Electoral Officer proposes to make under this section shall be deposited with the Clerk of the Senate and the Clerk of the House of Commons at least seven days before the day on which the regulation is proposed to be made.

Subsection 7(7) states:

A regulation deposited with the Clerk of the Senate stands referred to such committee of the Senate, if any, as is designated or established. . .

Honourable senators will remember that a resolution was passed in the Senate designating the Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs as that committee.

The only other matter to be dealt with before we call our witness, honourable senators, is the report which has been prepared by our counterpart committee in the other place. That committee has done what we are about to do, and has tabled a report of its findings. That was done this morning, and no one has as yet had a chance to read it.

At the top of page 2 of the report it states:

We, therefore, urge the Chief Electoral Officer to prepare now to make maximum use of proposed regulation 3 including the implementation of public education and

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le lundi 6 juillet 1992

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit ce jour à 13 h 30 pour examiner le projet de règlement d'application de la *Loi référendaire*, conformément au paragraphe 7(6) de la Loi.

**M. Paul Bélisle, greffier du Comité:** Honorables sénateurs, nous avons le quorum. En l'absence de l'honorable sénateur Nurgitz, président de ce Comité, le premier point à l'ordre du jour est l'élection d'un président suppléant.

Puis-je avoir une motion à cet effet, s'il vous plaît?

**Le sénateur Keon:** Je propose que le sénateur Frith préside cette séance du Comité.

**M. Bélisle:** Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion?

**Des voix:** Adoptée.

**Le sénateur Royce Frith** (*président suppléant*) occupe le fauteuil.

**Le président suppléant:** L'ordre du jour indique que nous examinons aujourd'hui le projet de règlement d'application de la *Loi référendaire*, conformément au paragraphe 7(6) de ladite Loi.

Ce paragraphe dispose:

Une copie des règlements que le directeur général des élections se propose de prendre en vertu du présent article est déposée auprès du greffier du Sénat et de celui de la Chambre des communes au moins sept jours avant la date prévue pour leur prise.

Le paragraphe 7(7) prévoit:

Les règlements déposés auprès du greffier du Sénat sont renvoyés au Comité du Sénat qui, s'il y a lieu, a été désigné ou constitué. . .

Vous vous souviendrez, honorables sénateurs, qu'une résolution a été adoptée au Sénat désignant le Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles à cet effet.

La seule autre question que je voudrais aborder avant de donner la parole à notre témoin est le rapport rédigé par le Comité de la Chambre des communes, notre homologue. Il a déjà effectué le travail que nous entreprenons maintenant et a rédigé son rapport. Ce dernier a été déposé ce matin, si bien que nul ici n'a encore eu la possibilité de le lire.

En haut de la page 2, on y lit:

En conséquence, nous prions instamment le directeur général des élections de se préparer maintenant à tirer parti au maximum de l'article 3 du règlement proposé,



[Text]

information programs that would make the referendum process better known to the public. . .

On page 3 under the heading "Summary of Section 1 Recommendations" it is recommended that the Chief Electoral Officer consolidate all the referendum legislation into one volume to simplify the task; that he develop forms and guidelines setting out methods; that he develop compliance guidelines for chief agents, et cetera; that he develop forms and guidelines to be used for the reporting of referendum expenses; and that the regulations be added so that they deal with the possibility that more than one question could be posed.

On page 4 it is recommended that the Chief Electoral Officer review the situation concerning veteran electors residing in hospitals or institutions to ensure that they are eligible to vote.

It is then recommended that the proposed regulation 1(2), which deals with the definition of "the Act" be amended so that "the Act" would mean all the statutes, et cetera.

Is there anything else before I call our first witness, honourable senators?

Our first witness is Graham Eglington, a distinguished lawyer and constitutionalist who has done a great deal of work for Senate committees, and helped them extensively over the years.

Mr. Eglington, would you like to start with a statement?

**Mr. G. C. Eglington (Lawyer-Consultant):** Mr. Chairman, the first thing that I would like to do is compliment the officials who worked on these regulations. I trust they had the use of a computer base to do all this. I did not. Thus, it was a very long business to go through it all. As a result of all that labour, I have very little to draw to your attention.

I would like to make some comments on the enabling powers. Having had a quick look through this report from the House of Commons, I think it is even more important to emphasize the discussion of the enabling powers, because some of the comments in this report are, perhaps, misconceived.

The first thing to notice with respect to the regulations made by the Chief Electoral Officer under the Referendum Act is that they are not subject to scrutiny under section 3 of the Statutory Instruments Act. That is the pre-making scrutiny which is carried out by the legal advisors to the Privy Council Office. In the normal way of making regulations, their gestation takes an enormously long period of time. The regulations then go off to be perused and examined internally by government. They are then returned to their respective departments,

[Traduction]

notamment en ce qui concerne la mise en oeuvre de programmes d'information et d'éducation populaire qui feraient mieux connaître le processus référendaire à la population. . .

Page 3, sous le titre «Résumé des recommandations relatives à l'article 1», le rapport recommande que le directeur général des élections regroupe toute la législation référendaire en un seul volume pour faciliter les choses, qu'il élabore des lignes directrices claires à l'intention des agents principaux et cætera, qu'il élabore des formulaires et des lignes directrices pour les déclarations de dépenses référendaires et que des dispositions soient prévues dans l'éventualité où le référendum comporterait plus d'une question.

Ensuite, à la page 4, le rapport recommande que le directeur général des élections se penche sur la situation des électeurs anciens combattants séjournant dans des hôpitaux ou des établissements afin de veiller à ce qu'ils puissent voter.

Ensuite, le rapport préconise la modification du paragraphe 1(2) du règlement proposé afin de préciser que l'expression «la Loi» couvre toutes les lois en cause et cetera.

Y a-t-il autre chose avant que je donne la parole à notre premier témoin, honorables sénateurs?

Nous entendrons d'abord Graham Eglington, un éminent juriste et expert en droit constitutionnel qui a beaucoup travaillé pour les Comités sénatoriaux, et leur a été d'un concours précieux au fil des ans.

Monsieur Eglington, auriez-vous une déclaration liminaire?

**M. G.C. Eglington (conseiller juridique):** Monsieur le président, je voudrais d'abord féliciter les fonctionnaires qui ont travaillé sur ce règlement. J'espère pour eux qu'ils avaient accès à une base de données informatiques pour abattre tout ce travail. Cela n'a pas été mon cas et c'est pourquoi il m'a fallu beaucoup de temps pour tout passer en revue. Après tout ce travail, je n'ai qu'un petit nombre de points sur lesquels j'aimerais attirer votre attention.

J'aimerais d'abord dire quelques mots des dispositions d'habilitation. Ayant rapidement parcouru ce rapport du Comité de la Chambre des communes, il me paraît important de souligner ce point, car certaines des remarques que l'on lit dans ce rapport sont peut-être erronées.

La première chose qu'il convient de noter, en ce qui concerne les règlements pris par le directeur général des élections en vertu de la *Loi référendaire*, c'est qu'il ne sont pas soumis à l'examen préalable prévu à l'article 3 de la *Loi sur les textes réglementaires*. Il s'agit là de l'examen préalable mené par les conseillers juridiques du Bureau du Conseil privé. Les textes réglementaires, ordinairement, ont une très longue gestation. Une fois ébauchés, ils font l'objet d'un examen interne au niveau du gouvernement. Puis, ils sont retournés à leurs

*[Text]*

after which they are amended and fixed up. They are then finalized.

The regulations in question here are not subject to that particular procedure. Thus, they have not been vetted inside government machinery except by the officers of the Chief Electoral Office itself.

The enabling powers are found in sections 7 and 15 of the Referendum Act. Subsections 7(4)(a) and (b) contain specific enabling powers, as does subsection 7(3). Subsection 15(4) deals with the making of forms. That subsection does not require any comment this afternoon, except to point out that perhaps it may relieve some of the concerns raised in the report of the House of Commons, because 15(4) states that:

Every registered referendum committee shall keep such record of the referendum expenses and contributions of the committee as the Chief Electoral Officer may prescribe.

The Chief Electoral Officer certainly has specific power to prescribe some of the forms which clearly the House of Commons committee felt should be in existence.

The powers with which we are concerned are found in section 7. Subsection 7(4)(b) is the usual ancillary power that is included in most legislation. In a sense, it also effectuates the power granted by subsection 7(3). Apart from the effectuation of subsection 7(3), subsection 7(4)(b) only allows for the making of purely ancillary and administrative regulations. Perhaps those are the kind of things that the House of Commons committee has in mind.

Subsection 7(4)(a), however, is a separate, distinct and quite potent enabling power which will enable the Chief Electoral Officer to make whatever regulations he sees fit in order to make the referendum system work, and to fill in any gaps that are left after the adaptation procedure, which is what the regulations we are looking at this afternoon are all about. The Chief Electoral Officer does have power to make any regulation he thinks is necessary to facilitate the conduct of a referendum. However, the regulations that are before us this afternoon are not made under that power.

In a letter to the Clerk of the Senate, dated June 26, 1992, which accompanied the regulations, Mr. Jean-Pierre Kingsley, the Chief Electoral Officer, makes it clear that all that is contained in the document which is before you is the adaptation of the existing Canada Elections Act in light of the Referendum Act.

In the second paragraph of that letter, Mr. Kingsley states:

*[Traduction]*

ministères respectifs, qui les modifient et les améliorent, avant d'être finalisés.

Il n'en va pas ainsi du règlement qui nous occupe aujourd'hui. Ce dernier n'a donc fait l'objet d'aucun examen de la part de l'appareil gouvernemental, si l'on excepte les agents du Bureau du directeur général des élections lui-même.

Les dispositions habilitantes résident dans les articles 7 et 15 de la *Loi référendaire*. Les alinéas 7(4)a) et b) énoncent des pouvoirs spécifiques, de même que le paragraphe 7(3). Le paragraphe 15(4) fait état de l'établissement de formulaires. Il n'appelle pas de commentaire de ma part aujourd'hui, sinon pour dire qu'il répond peut-être à certaines des préoccupations soulevées dans le rapport de la Chambre des communes. En effet, le paragraphe 15(4) dispose:

Les Comités référendaires enregistrés sont tenus de garder un relevé des contributions et des dépenses référendaires de la façon prescrite par le directeur général des élections.

Le directeur général des élections possède donc le pouvoir spécifique de prescrire certains des formulaires auxquels songe le Comité de la Chambre des communes.

Les pouvoirs qui nous occupent aujourd'hui se trouvent donc à l'article 7. L'alinéa 7(4)b) établit le pouvoir d'exécution habituel que l'on retrouve dans la plupart des lois. D'une certaine manière, il concrétise également le pouvoir conféré par le paragraphe 7(3). Outre la concrétisation du paragraphe 7(3), l'alinéa 7(4)b) prévoit la prise des règlements d'ordre purement administratif. C'est peut-être là le genre de choses auquel songeait le Comité de la Chambre des communes.

En revanche, l'alinéa 7(4)a) contient un pouvoir distinct et de très grande portée, qui permettra au directeur général des élections de prendre tout règlement qu'il juge bon pour assurer le bon déroulement du référendum, et combler ainsi toute lacune qui pourra subsister après le processus d'adaptation, c'est-à-dire le travail visé par le règlement dont nous sommes saisis cet après-midi. Le directeur général des élections a pouvoir de promulguer tout règlement qu'il estime nécessaire pour assurer le bon déroulement d'un référendum. Mais le règlement que nous examinons aujourd'hui ne procède pas de ce pouvoir-là.

Dans la lettre adressée au greffier du Sénat en date du 26 juin 1992 et qui accompagnait le règlement, M. Jean-Pierre Kingsley, le directeur général des élections, précise que le document qui vous a été remis ne fait rien d'autre que d'adapter la *Loi électorale du Canada* telle que le prévoit la *Loi référendaire*.

Dans le deuxième paragraphe de la lettre, M. Kingsley précise:



## [Text]

In adapting the Canada Elections Act by regulation, it was necessary to examine that Act in order to determine how each section would work in the context of a referendum. At the outset, Elections Canada was required to eliminate from the adaptation those sections that were set out in Schedule II of the Referendum Act as not being applicable to a referendum.

Incidentally, that is how the voting rights of veterans resident in institutions and hospitals were extinguished, because Schedule II eliminated the references that would have enabled them to vote under the existing provisions of the Canada Elections Act. Nothing can be done about that, in any event.

He goes on to state:

Thereafter, we studied each remaining section to determine whether the particular revision required adapting. In some cases, no adaptation was required as the section could be read to apply either to an election or a referendum. Therefore, these sections were not included in the regulation. The regulation contains only those sections of the Canada Elections Act that require adaptation in order to apply to a referendum. For instance, references to "election" matters such as "election documents" had to be changed to the appropriate referendum vocabulary or concept.

He goes on to state:

...we limited ourselves to adapting the legislation; no amendments whatever have been made.

The first thing to notice is that this document that is before you is a rewrite of the parts of the Canada Elections Act that are left after the elimination of those provisions specifically referred to in Schedule II to the Referendum Act, in order to make the Canada Elections Act apply to a referendum. If further laws or rules are required to make a referendum workable, then the Chief Electoral Officer has power under subsection 7(4) to make those further rules.

**The Acting Chairman:** He still has to refer those to this committee, does he not?

**Mr. Eglington:** They still have to come before this committee. In a sense, it is probably unfair to criticize this particular adaptation procedure as leaving gaps. No doubt the Chief Electoral Officer will find it helpful to have gaps pointed out to him. But this exercise was not necessarily designed, legally in any event, to put together the whole body of rules relating to the conduct of a referendum. This is an adaptation exercise.

The power which the Chief Electoral Officer has to do this adaptation is a very broad one in one sense. First, he has the

## [Traduction]

Pour adapter la *Loi électorale du Canada* par voie de règlement, il a fallu passer en revue chacune de ses dispositions pour déterminer de quelle manière elle s'appliquerait dans le contexte d'un référendum. Élections Canada était tenu de soustraire à l'adaptation des dispositions, dont la liste est donnée à l'annexe II de la *Loi référendaire*, qui ne s'appliquent pas au référendum.

Soit dit en passant, c'est ainsi que le droit de vote des anciens combattants séjournant dans des hôpitaux et des établissements ont disparu, parce que l'annexe II excluait les mentions qui leur auraient permis de voter aux termes des dispositions actuelles de la *Loi électorale du Canada*. C'est un fait accompli et l'on ne peut plus rien y changer.

La lettre poursuit:

Ensuite, nous avons examiné chaque disposition restante pour déterminer si une adaptation était nécessaire. Dans certains cas, la disposition pouvait s'appliquer telle quelle indifféremment à une élection ou à un référendum, si bien qu'aucune adaptation n'était nécessaire. Ces dispositions ne figurent donc pas dans le règlement, qui se limite à ces articles de la *Loi électorale du Canada* qui exigent une modification pour couvrir un référendum. Par exemple, les références aux «élections» ont dû être modifiées, notamment les mentions telles que «documents d'élections», afin d'y substituer les termes ou notions désignant un référendum.

La lettre continue:

...nous nous sommes limités à adapter la loi; aucun changement de fond n'a été apporté.

La première chose à faire ressortir, c'est que le document que vous avez sous les yeux représente une reformulation de ces dispositions de la *Loi électorale du Canada* qui ne sont pas exclues d'office par l'annexe II de la *Loi référendaire*. Cette reformulation est destinée à rendre la *Loi électorale* applicable à un référendum. Si d'autres lois ou règles sont requises pour qu'un référendum puisse être tenu, le directeur général des élections dispose du pouvoir, aux termes du paragraphe 7(4), de prendre de tels règlements.

**Le président suppléant:** Mais il doit néanmoins les soumettre à notre Comité, n'est-ce pas?

**M. Eglington:** Certainement. D'une certaine façon, il serait injuste de critiquer le fait que cette procédure d'adaptation particulière comporte des lacunes. Le directeur général vous sera sans doute reconnaissant d'attirer son attention sur ces dernières. Mais tout ce travail n'était jamais destiné, pas au sens juridique en tout cas, à dresser un cadre réglementaire exhaustif intéressant la tenue d'un référendum. Il ne s'agit là que d'un travail d'adaptation.

Le pouvoir conféré au directeur général des élections pour effectuer cette adaptation est très vaste. Premièrement, il a le

## [Text]

power to take an enormous—and enormously elaborate and detailed—act of Parliament and rewrite it in order to make it fit the provisions of the Referendum Act. Strictly speaking, he has the power to make the Canada Elections Act suitable for the purposes of a referendum held pursuant to a proclamation issued under section 3 of the Referendum Act.

The power of the Chief Electoral Officer is also subjectively worded. He can make such adaptations as he considers necessary. Nonetheless, what the Chief Electoral Officer can do under subsection 7(3) is, in another sense, quite limited. It is limited to what is in the Canada Elections Act now; that is, the Canada Elections Act after the application of Schedule II of the Referendum Act, which took a whole lot of provisions out of it. It is also limited by what is contained in the Referendum Act. That is to say there is a conjoint requirement, the result of which is that he must adjust the Canada Elections Act to the provisions of the Referendum Act.

Subsection 7(4)(a), as I have said before, is a broad power which will enable the Chief Electoral Officer to fill in any gaps that appear and to make new rules as may be necessary.

In summary, under the power which he has used in this instance to adapt the Canada Elections Act, the Chief Electoral Officer cannot make rules for the conduct of a referendum of a type or after a pattern that is not now contained in the Canada Elections Act. What he has done is to modify faithfully the provisions of the Canada Elections Act to fit the Referendum Act as, indeed, Mr. Kingsley has explained in his letter.

For instance, the adaptation has taken into account the provisions that Parliament decided should be deleted. Those are the provisions set out in Schedule II of the Referendum Act. He has adjusted the timetabling of enumeration, revision, and so on, to fit the referendum period of a maximum of 36 days provided for in subsection 6(5) of the Referendum Act, as against the period of 50 days for a general election. He has replaced all the references to general election, election materials, et cetera with references to the referendum, referendum materials and so on. He has got rid of all the references to candidates and candidates' agents, the tallying of votes for candidates and the sending of notices and documents to candidates and agents. He has gone on to insert comparable references to agents of registered referendum committees.

The Chief Electoral Officer has accommodated the simplified revision machinery that is set out in section 9 of the Referendum Act, and the simplified recount provisions. He has adjusted the Canada Elections Act to the officially politicized enumeration and appointment machinery for Deputy Returning Officers which the Referendum Act specifies. He has made the necessary adaptations to take into account the

## [Traduction]

pouvoir de prendre une loi volumineuse—extrêmement volumineuse et détaillée—et de la réécrire de manière à la conformer aux dispositions de la *Loi référendaire*. Strictement parlant, il a le pouvoir de faire en sorte que la *Loi électorale du Canada* soit opérationnelle en vue de la tenue d'un référendum décidé en vertu de l'article 3 de la *Loi référendaire*.

Ce pouvoir du directeur général des élections laisse place également à la subjectivité. En effet, il peut effectuer les adaptations qu'il estime nécessaires. Cependant, d'une certaine façon, la latitude du directeur en vertu du paragraphe 7(3) est, par ailleurs, assez limitée. Sa portée est limitée au texte actuel de la *Loi électorale du Canada*, une fois retranchées les nombreuses dispositions figurant à l'annexe II de la *Loi référendaire*. Il fait donc face à une double exigence, dont l'effet net est qu'il doit adapter la *Loi électorale du Canada* aux dispositions de la *Loi référendaire*.

L'alinéa 7(4)a), comme je l'ai dit, est un pouvoir général qui permet au directeur général des élections de combler les lacunes qui peuvent apparaître et de promulguer de nouvelles règles selon les besoins.

En résumé, le pouvoir que le directeur général des élections a utilisé pour adapter la *Loi électorale du Canada* ne lui permet pas de promulguer des règles en vue d'un référendum d'une nature ou d'un type qui ne sont pas déjà aujourd'hui contenus dans la *Loi électorale*. Comme M. Kingsley l'a expliqué dans sa lettre, il a modifié fidèlement les dispositions de la *Loi électorale du Canada* pour les faire cadrer avec la *Loi référendaire*.

Par exemple, l'adaptation a laissé de côté les dispositions que le Parlement a décidé d'exclure. Ce sont celles dont la liste est donnée à l'annexe II de la *Loi référendaire*. Le directeur a rajusté le calendrier du recensement des électeurs, de la révision des listes électorales et cætera en fonction de la période référendaire maximale de 36 jours prévue au paragraphe 6(5) de la *Loi référendaire*, par opposition à la période de 50 jours dans le cas d'une élection générale. Il a remplacé toutes les mentions d'élection générale, de matériel électoral et cætera, en y substituant le mot référendum. Il a supprimé toutes les mentions des candidates et candidats et des agents de candidat, dans les expressions telles que le comptage des voix des candidats, l'envoi d'avis et de documents aux candidats et aux agents et cætera, pour y substituer les comités référendaires et leurs agents.

Le directeur a intégré le mécanisme simplifié de révision de listes électorales prévu à l'article 9 de la *Loi référendaire*, de même que les dispositions simplifiées de recomptage. Il a adopté la *Loi électorale du Canada* en fonction du mécanisme de nomination des directeurs adjoints de scrutin ouvertement politisé prévu par la *Loi référendaire*. Même chose pour les dispositions concernant les dépenses référendaires et la radio-



[Text]

specific provisions of the Referendum Act relating to referendum expenses and broadcasting. He has also inserted necessary new definitions into section 2 of the Canada Elections Act.

Having examined all the provisions in the proposed regulations, compared them with the cognate provisions in the Canada Elections Act, and having perused the Referendum Act and examined each of the provisions referred to in Schedule II of that act, I would like to draw the attention of the committee to the following sections of the regulations.

First, I refer you to section 13 of the regulations, which is found on pages 12 and 13. This is an adaptation of subsection 18(1) of the English version of the Canada Elections Act. The only change that has been made here is to replace the phrase "election clerk" with the words "the one". The English version of the Canada Elections Act states:

"...in addition to the election Clerk appointed pursuant to subsection 15(1). ..."

There appears to be a flaw in the Canada Elections Act, because subsection 15(1) thereof does not provide for the appointment of an election clerk but for the appointment of an assistant returning officer, and the French text of section 18(1) of the Canada Elections Act refers to another assistant returning officer. This is a small matter, but it appears to be, in fact, the correction of a flaw in the act of Parliament rather than an adaptation for the purposes of a referendum.

On the other hand, it will no doubt be argued by the Chief Electoral Officer that retaining the words "election clerk" or changing the phrase to "referendum clerk", would be confusing when what is really meant is another assistant returning officer. So there is, in this instance, a small correction rather than an adaptation of the Canada Elections Act.

By way of comparison, if we look at section 18, which is on page 15, where there is a correction of the French text, the effect of the change in the French text is to eliminate a reference to the words in English "for the purposes of the application of paragraph 1(b)". Those words do not appear in the English text. Furthermore, paragraph 1(b) has been eliminated by Schedule II of the Referendum Act. So that section 18 does not amount to a correction but to a necessary elimination.

**The Acting Chairman:** I have to ask you to go back because I have just now received a copy of the actual regulations. Was the first reference to regulation 13?

**Mr. Eglington:** Yes. In the second last line at the bottom of page 12, as adapted, it reads "in addition to the one. ..."

**The Acting Chairman:** And the one you were just on?

[Traduction]

diffusion. Il a inséré les nouvelles définitions requises dans l'article 2 de la *Loi électorale du Canada*.

Ayant examiné toutes les dispositions du règlement proposé, les ayant comparées à celles correspondantes de la *Loi électorale du Canada* et ayant parcouru la *Loi référendaire* et la liste des dispositions de l'annexe II, j'aimerais attirer l'attention du Comité sur les articles suivants du règlement.

Premièrement, je vous renvoie à l'article 13, qui se trouve aux pages 12 et 13. Il s'agit de l'adaptation du paragraphe 18(1) de la version anglaise de la *Loi électorale du Canada*. Le seul changement concerne le remplacement de l'expression «election clerk» par le terme «the one». Le texte anglais de la *Loi électorale du Canada* dit:

«...in addition to the election Clerk appointed pursuant to subsection 15(1). ...»

Il semble y avoir une erreur dans la *Loi électorale du Canada*, car le paragraphe 15(1) ne parle pas de la nomination d'un election clerk mais d'un assistant returning officer, et le texte français du paragraphe 18(1) parle, lui, de la nomination d'un autre directeur adjoint du scrutin. Ce n'est qu'une petite chose, mais on semble là rectifier une erreur de la loi d'origine, plutôt que de l'adapter à un référendum.

Le directeur général des élections arguera sans aucun doute que de laisser le terme election clerk ou de le transformer en referendum clerk serait source de confusion s'il doit s'agir vraiment d'un directeur adjoint du scrutin. Dans ce cas particulier, il y a donc une petite rectification plutôt qu'une adaptation de la *Loi électorale du Canada*.

En guise de comparaison, si nous regardons l'article 18, qui se trouve page 15, on trouve une rectification du texte français supprimant l'élément de phrase «pour l'application de l'alinéa 1b)». Il n'y a rien de correspondant dans le texte anglais. En outre, l'alinéa 1b) a été supprimé par l'annexe II de la *Loi référendaire*. L'article 18 du règlement ne représente donc pas une rectification, mais une suppression nécessaire.

**Le président suppléant:** Je dois vous demander de revenir en arrière car je viens seulement maintenant de recevoir le texte du règlement. Le premier article dont vous avez parlé était-il bien le n° 13?

**M. Eglington:** Oui. À l'avant-dernière ligne du bas de la page 12, le texte adapté dit «in addition to the one. ...»

**Le président suppléant:** Et celui dont vous parlez maintenant?

[Text]

**Mr. Eglington:** By way of comparison I mentioned section 18, which is on page 15, modifying section 39(2) of the French text. This is not a correction but the elimination of a reference in the French text to a provision which has been eliminated by Schedule II to the Referendum Act, but the reference did not, in fact exist in the English text.

I am sorry, some of this will be pretty laborious, because this is very detailed stuff.

**The Acting Chairman:** The context for all of it is that the Chief Electoral Officer has said that, by way of his powers under section 7(3) of the Referendum Act, this is how he proposes to adapt the Canada Elections Act to accommodate a referendum.

**Mr. Eglington:** That is right.

**The Acting Chairman:** Then he goes through the whole Elections Act. In fact, if I can just back up, he starts off by saying that the Referendum Act allows him to apply the Elections Act, is that correct?

**Mr. Eglington:** To adapt it.

**The Acting Chairman:** However, it does not require him to do so; it permits him to do so. Therefore he can adapt the Elections Act to a referendum. The first thing he has to do is take out from the Canada Elections Act every provision listed under Schedule II in the Referendum Act, because Parliament has said to him that he can adapt it but that the following sections simply are not to apply, and they are listed in Schedule II.

**Mr. Eglington:** That is right.

**The Acting Chairman:** Then he tells us how he proposes to adjust the Canada Elections Act to try to make it look like an act that applies to a referendum instead of to an election. Is that it?

**Mr. Eglington:** That is right.

**The Acting Chairman:** Have you seen the report of the House of Commons committee? Probably not, since they just produced it this morning.

**Mr. Eglington:** I got a copy of that report when I arrived in this room.

**The Acting Chairman:** Therefore you have not yet had a chance to look at that report?

**Mr. Eglington:** I had a quick look at it, and I think some of the comments in it are misconceived in that they are addressing what they consider to be flaws in the corps of the law that will apply to a referendum. If there are deficiencies or omissions in that law, the Chief Electoral Officer can make them good under section 7(4)(a). He has another enabling power there which he can use.

[Traduction]

**M. Eglington:** J'ai mentionné, en guise de comparaison, l'article 18, qui se trouve page 15, modifiant le paragraphe 39(2) du texte français. Il ne s'agit pas là d'une correction, mais de la suppression d'une référence dans le texte français à une disposition qui a été éliminée par l'annexe II de la *Loi référendaire*, mais sans que cette référence n'existe dans le texte anglais.

Je suis désolé, tout cela est un peu fastidieux car nous parlons de choses extrêmement détaillées.

**Le président suppléant:** Pour replacer tout cela dans le contexte, le directeur général des élections, dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés par le paragraphe 7(3) de la *Loi référendaire*, nous indique ici comment il propose d'adapter la *Loi électorale du Canada* à la tenue d'un référendum.

**M. Eglington:** C'est juste.

**Le président suppléant:** Il passe ensuite en revue toute la Loi électorale. D'ailleurs, si je puis revenir en arrière, il commence par dire que la *Loi référendaire* lui demande d'appliquer la Loi électorale, n'est-ce pas?

**M. Eglington:** De l'adapter.

**Le président suppléant:** Cependant, elle ne lui en fait pas obligation; elle lui permet de le faire. Par conséquent, il peut adapter la Loi électorale à un référendum. La première chose à faire pour cela est de retrancher de la Loi électorale toutes les dispositions dont la liste figure à l'annexe II de la *Loi référendaire*, parce que le Parlement lui a dit qu'il pouvait adapter la *Loi électorale* mais que les dispositions de l'annexe II ne sont tout simplement pas applicables à un référendum.

**M. Eglington:** C'est juste.

**Le président suppléant:** Il nous indique ensuite comment il se propose d'adapter la *Loi électorale du Canada* pour essayer d'en faire quelque chose qui s'appliquerait à un référendum plutôt qu'à une élection. Ai-je bien saisi?

**M. Eglington:** Tout à fait.

**Le président suppléant:** Avez-vous vu le rapport du Comité de la Chambre des communes? Sans doute pas, car il n'a été déposé que ce matin.

**M. Eglington:** J'en ai eu un exemplaire à mon arrivée ici.

**Le président suppléant:** Vous n'avez donc pas eu l'occasion de le parcourir?

**M. Eglington:** J'y ai jeté un coup d'oeil rapide et je pense que certains des avis qu'il contient n'ont pas lieu d'être puisqu'ils concernent ce que les députés estiment être des vices de la loi qui régira un référendum. S'il y a des déficiences ou des omissions dans cette loi, le directeur général des élections pourra les réparer en vertu de l'alinéa 7(4)a). Il jouit d'un autre pouvoir à cet égard.



[Text]

**The Acting Chairman:** With regard to scheduling, is a report from this committee provided for in the legislation?

**Mr. Eglington:** Yes.

**The Acting Chairman:** Is that report necessary in order to keep the machine running?

**Mr. Eglington:** It says that the committees, and that includes this committee, may make such recommendations to the Chief Electoral Officer with respect to the regulation as they consider appropriate. So you could make no recommendation at all and these regulations will remain. You can make recommendations and the Chief Electoral Officer can simply go ahead with what he has already given you.

**The Acting Chairman:** Is there any clock ticking? Is the Chief Electoral Officer, in fact, awaiting a report from us? Is the whole thing in neutral now, waiting for our report, in other words?

**Mr. Eglington:** Section 7(6) says that a copy of each regulation the Chief Electoral Officer proposes to make shall be deposited with the Clerk of the Senate and the Clerk of the House of Commons at least seven days before the day on which the regulation is proposed to be made. In terms of his letter to the Clerk of the Senate, the Chief Electoral Officer said he proposes to make the regulations on July 8. That is his proposal. He can, if he wishes, postpone the making of those regulations.

**The Acting Chairman:** But all he has to do, in effect, is pull up to the curb, drop these things in, and the machine keeps going. He is not waiting for us.

**Senator Marshall:** The precedent, of course, is that he can also ignore our report.

**The Acting Chairman:** That is what I say. Under the Referendum Act, all the Chief Electoral Officer has to do is deposit the regulations with the Clerk of the Senate and of the House of Commons. He has to also tell us the date on which he proposes to put such regulations into effect. This is now July 6, and he proposes to put them into effect on July 8. So while he may be waiting, I just want to get our schedule straight.

Two things have occurred to me at this stage: One is that I would like Mr. Eglington to have a chance to look at the House of Commons report to see if there are any problems, and also to perhaps avoid duplication. Also I think we should probably talk to the Chief Electoral Officer, because I want to know on what kind of schedule we are operating.

**Senator Kenny:** Along the same lines, I want to ask the witness to clarify the mechanics. Basically, the Chief Electoral

[Traduction]

**Le président suppléant:** Pour ce qui est de l'échéancier, est-ce que la loi exige que notre Comité fasse aussi un rapport?

**M. Eglington:** Oui.

**Le président suppléant:** Ce rapport est-il nécessaire pour que la machine puisse continuer à tourner?

**M. Eglington:** La *Loi référendaire* dit que votre Comité peut faire les recommandations qu'il juge utiles au directeur général des élections. Vous pourriez ne faire aucune recommandation du tout, auquel cas le règlement proposé resterait en l'état. Vous pouvez faire des recommandations et le directeur général des élections peut tout simplement les ignorer.

**Le président suppléant:** Y a-t-il une échéance? Est-ce que le directeur général des élections attend notre rapport? Est-ce que tout le processus est au point mort en attendant notre rapport?

**M. Eglington:** Le paragraphe 7(6) dit seulement qu'une copie des règlements que le directeur général des élections se propose de prendre doit être déposée auprès du greffier du Sénat et de celui de la Chambre des communes au moins sept jours avant la date prévue pour leur prise. Dans sa lettre au greffier du Sénat, le directeur précise qu'il propose de prendre les règlements le 8 juillet. Voilà sa proposition. Il peut, s'il le souhaite, repousser cette date.

**Le président suppléant:** Mais il lui suffit, dans la pratique, d'arrêter sa voiture devant la boîte à lettres, d'y déposer son paquet, et la machine continue à tourner. Il ne nous attend pas.

**Le sénateur Marshall:** Il peut aussi, de toute façon, ignorer notre rapport.

**Le président suppléant:** C'est ce que je dis. Aux termes de la *Loi référendaire*, tout ce que le directeur général des élections est tenu de faire, c'est déposer le texte du règlement auprès du greffier du Sénat et de celui de la Chambre des communes. Il doit également nous indiquer la date à laquelle il propose de prendre ce règlement. Nous sommes maintenant le 6 juillet, et il se propose de le promulguer le 8 juillet. Il attend peut-être notre réaction et c'est pourquoi je voulais savoir quelles sont les échéances.

Deux choses me paraissent s'imposer: premièrement, j'aimerais que M. Eglington ait le temps de jeter un coup d'oeil sur le rapport du Comité de la Chambre des communes pour voir s'il y a des problèmes et éviter peut-être un double travail. Ensuite, je pense que nous devrions prendre contact avec le directeur général des élections pour voir de combien de temps nous disposons.

**Le sénateur Kenny:** Dans le même ordre d'idées, j'aimerais que le témoin nous précise le déroulement des cho-

[Text]

Officer proposes regulations and names a date. Those regulations are published in the *Canada Gazette*, and then whatever regulations he has announced take effect on whatever date he sets?

**Mr. Eglington:** Yes. They will be subject to the provisions of the Statutory Instruments Act as to the date on which they come into effect, but basically they will come into effect at whatever date he chooses.

**Senator Kenny:** Are there no mechanics beyond that? Consultation here is more by way of information?

**Mr. Eglington:** Yes. I assume the Chief Electoral Officer would act to change something in here if either the committee of the House of Commons or this committee were to point out some blooper. However, he has satisfied his obligations under the act by depositing them with the Clerk of the Commons and the Clerk of the Senate.

**Senator Kenny:** And he has no obligation to take our views into account?

**Mr. Eglington:** No.

**Senator Kenny:** Or those of the House of Commons committee?

**Mr. Eglington:** Or those of the House of Commons committee. In fact, he does not have to take anyone's views into account.

**Senator Kenny:** The process is simply that once they are published—presumably they have to be published.

**Mr. Eglington:** Yes, they are not exempted. The only part of the Statutory Instruments Act from which they are exempted is the pre-making scrutiny. Once they are made, they will be subject to all the other provisions of the Statutory Instruments Act.

**Senator Cogger:** I think I have my answer. Those regulations, regardless of what happens or does not happen here today, according to this letter, will be made on July 8th.

**Mr. Eglington:** That is right.

**The Acting Chairman:** You are now referring to the letter from the Chief Electoral Officer to the Clerk, which he deposited together with the regulations?

**Senator Cogger:** In that letter he says:

The date on which I propose to make the subject regulation is July 8th, 1992.

That is two days from now. As pointed out by the witness, under section 7(6) of the Referendum Act, the Chief Electoral Officer has met his commitment inasmuch as this regulation, which he proposes to make on July 8th, was deposited with the Clerk of the Senate and the Clerk of the House at least seven days prior to that date.

[Traduction]

ses. En gros, le directeur général des élections nous soumet un règlement et fixe une date. Ce règlement est publié dans la *Gazette du Canada* et prend effet à la date qu'il a fixée?

**M. Eglington:** Oui. Pour ce qui est de la date d'entrée en vigueur, il sera soumis aux dispositions de la *Loi sur les textes réglementaires* mais, effectivement, il entrera en vigueur à la date qu'il choisit.

**Le sénateur Kenny:** Il n'y a donc pas d'autre exigence? La consultation équivaut plutôt à une information?

**M. Eglington:** Oui. Je suppose que le directeur général des élections apporterait les modifications nécessaires si soit le Comité de la Chambre des communes soit le vôtre décelait une erreur grave. Toutefois, il s'est acquitté de ses obligations en déposant le texte du projet de règlement auprès du greffier de la Chambre des communes et du greffier du Sénat.

**Le sénateur Kenny:** Et il n'est nullement tenu de tenir compte de nos avis?

**M. Eglington:** Non.

**Le sénateur Kenny:** Pas plus que de ceux de la Chambre des communes?

**M. Eglington:** Pas plus que de ceux de la Chambre des communes. En fait, il n'a besoin de tenir compte de l'avis de personne.

**Le sénateur Kenny:** Le processus se limite à ce que, une fois ce règlement publié—je suppose qu'il doit être publié.

**M. Eglington:** Oui, il n'y a pas d'exemption à cet égard. La seule partie de la *Loi sur les textes réglementaires* dont ce règlement est exempté est l'examen préalable. Une fois le règlement pris, il est soumis à toutes les autres dispositions de cette Loi.

**Le sénateur Cogger:** Je crois avoir ma réponse. Ce règlement, quoi que nous fassions ou ne fassions pas ici aujourd'hui, sera publié le 8 juillet, selon cette lettre.

**M. Eglington:** C'est juste.

**Le président suppléant:** Vous parlez là de la lettre du directeur général des élections au greffier, qu'il a déposée en même temps que le règlement?

**Le sénateur Cogger:** Dans cette lettre, il dit:

La date à laquelle je me propose de prendre ledit règlement est le 8 juillet 1992.

C'est dans deux jours. Comme le témoin l'a signalé, le directeur général des élections s'est acquitté de l'obligation que lui fait le paragraphe 7(6) de la *Loi référendaire* dans la mesure où ce règlement, qu'il compte prendre le 8 juillet, a été déposé auprès du greffier du Sénat et du greffier de la Chambre des communes au moins sept jours avant.



[Text]

**Mr. Eglington:** That is right.

**Senator Cogger:** Then that is that.

**Senator Kenny:** Could I ask the purpose of the meeting then, Mr. Chairman?

**The Acting Chairman:** I cannot say that you came to the right place on that one. That is exactly what I am trying to understand, namely, what is our context, and what can we hope to accomplish?

**Senator Kenny:** That was a question to you, but perhaps through you. I would accept an answer from anyone around the table as to why we are sitting here today, dealing with this. Is it just to advise him if we happen to catch something that looks funny?

**The Acting Chairman:** I think we are here because of the following process: The act says that the regulations shall stand referred to a committee. The Senate chose the Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs. Therefore at this point, we have a formal parliamentary reference of these regulations to us.

**Senator Cogger:** I think the answer to your question, Senator Kenny, lies in subsection 7(7) of the act:

A regulation deposited with the Clerk of the Senate stands referred to such committee of the Senate. . .

et cetera, and:

. . .the committees may make such recommendations to the Chief Electoral Officer with respect to the regulations as they consider appropriate.

Whether or not he will consider such recommendations to be appropriate is something else.

**The Acting Chairman:** Certainly, in that context it would be quite in order for a member of this committee to now move that we do not consider any recommendations to be appropriate at such short notice. If we adopted such a motion, we could then report and go home. But if we decide that we should make some recommendations, then we are obliged to do so. However, it does appear that the matter has come to us through that double step of the Referendum Act and the Senate choosing this committee for the task, the deposit of the regulations and the fact that we can make whatever recommendations we think are appropriate. That is what has us here.

**Senator Kenny:** Is the witness going through the issues in order of importance as he sees them?

**Mr. Eglington:** I am going through them from the beginning to the end because I thought that would be the simplest way to deal with the matter. I can honestly say to you that I did not find anything in the adaptation which was seriously amiss. I had a few questions and I found a couple of typo-

[Traduction]

**M. Eglington:** C'est juste.

**Le sénateur Cogger:** Un point c'est tout.

**Le sénateur Kenny:** Pourrais-je savoir, dans ce cas, à quoi sert cette réunion, monsieur le président?

**Le président suppléant:** Ce n'est pas à moi qu'il faut poser la question car je me pose exactement la même: quel est le contexte et que pouvons-nous espérer accomplir?

**Le sénateur Kenny:** Je vous ai posé la question, mais elle ne s'adressait pas tant à vous. J'invite tout le monde ici, autour de cette table, à me répondre. S'agit-il simplement d'attirer son attention si nous tombons sur quelque chose qui paraît bizarre?

**Le président suppléant:** Je suppose que nous sommes là parce que la loi dit que le règlement doit être soumis à un Comité. Le Sénat a choisi de le soumettre au Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Nous sommes donc saisis d'un ordre de renvoi officiel.

**Le sénateur Cogger:** Je pense que la réponse à votre question, sénateur Kenny, se trouve au paragraphe 7(7) de la Loi:

Les règlements déposés auprès du greffier du Sénat sont renvoyés au Comité du Sénat qui. . .

et cætera, et:

. . .les Comités peuvent faire les recommandations qu'ils jugent utiles au directeur général des élections.

Qu'il tienne compte ou non de ces recommandations est une autre affaire.

**Le président suppléant:** Certes, dans ce contexte, il serait tout à fait admissible qu'un membre de ce Comité propose maintenant de ne formuler aucune recommandation, à si bref préavis. Si nous adoptons une telle motion, nous pourrions faire un rapport en ce sens et rentrer chez nous. Mais si nous décidons qu'il y a lieu de faire des recommandations, alors il nous faut les faire vite. Il semble donc que nous soyons saisis de cette question pour une double raison: le texte de la *Loi référendaire* et le fait que le Sénat ait choisi notre Comité pour ce travail, c'est-à-dire le dépôt du règlement et le fait que nous puissions faire les recommandations que nous jugeons utiles. Voilà pourquoi nous sommes là.

**Le sénateur Kenny:** Est-ce que le témoin passe en revue les différents aspects dans l'ordre d'importance qu'il leur attribue?

**M. Eglington:** Je passe en revue les articles dans l'ordre où ils se présentent, parce que c'est le plus simple. Je peux vous dire franchement que je n'ai pas vu grand-chose dans l'adaptation qui soit sérieusement contestable. J'avais quelques questions et j'ai décelé quelques erreurs typogra-

[Text]

graphical errors, and so on, but I cannot honestly say to you that there is anything seriously or grotesquely amiss with relation to these regulations.

**Senator Cogger:** I do not know whether this is the right time, but I would like to get into the meat of this matter. If the witness has typographical errors or minor matters that he wishes to bring to the attention of the committee in order to make the French and English versions more consistent, that is fine. There are a couple of matters that I wish to pursue.

**The Acting Chairman:** Let us see what we can do. I have a suggestion to make about that.

**Senator Marshall:** I want to clarify one matter: You mentioned that we may make recommendations. Is anyone duty bound to respond to those recommendations? It has been the practice that some ministers have said, "I do not have to respond to the Senate recommendations."

**The Acting Chairman:** It looks as though the Chief Electoral Officer does not have to respond to our recommendations or the recommendations of the House of Commons. Is that correct, Mr. Eglington?

**Mr. Eglington:** That is my understanding, yes.

**Senator Marshall:** I will deal with section 2 later.

**The Acting Chairman:** Here is a suggestion, senators. Our researcher, Mrs. Dunsmuir, has done some research on this matter. It may be that if the witness has typed notes as to the individual points for consideration, perhaps we could have that tabled or have him deposit it and consult with Mrs. Dunsmuir, or have her look at that document with a view to confirming what Mr. Eglington has said; namely, that these regulations do not appear to have any egregious errors. We could then move on to Senator Cogger's questions, which are less detailed and relate more to the principle. Is that agreeable? Do you want to do it that way, senators? Will that be workable, Mr. Eglington?

**Mr. Eglington:** I am entirely in the committee's hands. I do not think it would take very long to go through these regulations and point out these small items.

**The Acting Chairman:** Very well then, run through your items and put them on the record, and we will not interrupt you. Then we can move on to Senator Cogger's questioning and that of any other senator who might want to question other dimensions.

Putting it on the record is probably as quick a way as any of getting it into your hands, Mrs. Dunsmuir. Perhaps, Mr. Eglington, you can also give a copy of those notes to the reporters.

**Mr. Eglington:** On page 23 of the regulations, sections 31 and 32, concerning subsection 73(1), you will see that section is headed up "Notice By Returning Officer." Under the

[Traduction]

priques et cætera, mais je ne peux honnêtement dire que j'ai trouvé des erreurs grossières dans ce règlement.

**Le sénateur Cogger:** Je ne sais pas si c'est le bon moment, mais j'aimerais aller au coeur des choses. Si le témoin a décelé des erreurs typographiques ou quelques petites choses mineures concernant la correspondance entre la version anglaise et française, c'est bien. Mais j'ai moi-même quelques points que j'aimerais aborder.

**Le président suppléant:** Voyons ce que nous pouvons faire. J'ai une suggestion à faire là-dessus.

**Le sénateur Marshall:** J'aimerais une précision: vous avez dit que nous pouvons faire des recommandations. Quelqu'un est-il tenu de leur donner une réponse? Il est arrivé que certains ministres nous disent: «Je n'ai pas à répondre aux recommandations du Sénat».

**Le président suppléant:** Il semble que le directeur général des élections n'ait pas à répondre à nos recommandations, ni à celles de la Chambre des communes. Est-ce bien exact, monsieur Eglington?

**M. Eglington:** C'est ce qu'il me semble, oui.

**Le sénateur Marshall:** Je parlerai de l'article 2 plus tard.

**Le président suppléant:** Voilà donc ma suggestion, sénateurs. Notre attaché de recherche, M<sup>me</sup> Dunsmuir, a fait quelques recherches là-dessus. Si le témoin a dactylographié quelques notes concernant des articles individuels, on pourrait peut-être lui demander de déposer ce document et consulter M<sup>me</sup> Dunsmuir, pour lui demander d'y jeter un coup d'oeil, afin de confirmer ce que M. Eglington a dit, à savoir que ce règlement ne semble pas contenir d'erreurs graves. Nous pourrions ensuite passer aux questions du sénateur Cogger, qui portent moins sur des détails et davantage sur le fond. Cela vous convient-il? Voudriez-vous procéder ainsi, sénateurs? Est-ce que cela vous semble convenir, monsieur Eglington?

**M. Eglington:** Je m'en remets entièrement au Comité. Je ne pense pas que cela prendrait beaucoup de temps de passer le règlement en revue et de vous signaler ces petites choses.

**Le président suppléant:** Très bien donc, faites vos remarques et nous ne vous interrompons pas. Ensuite nous passerons aux questions du sénateur Cogger et à celles de tout autre qui souhaite aborder d'autres aspects.

La lecture des notes sera sans doute une façon aussi rapide de vous les communiquer, madame Dunsmuir. Peut-être, monsieur Eglington, pourriez-vous également en donner copie aux sténographes.

**M. Eglington:** À la page 23 du règlement, aux articles 31 et 32 concernant le paragraphe 73(1), vous trouvez le titre «Avis du directeur du scrutin». Dans la *Loi électorale du*



## [Text]

Canada Elections Act, the returning officer issues a proclamation, which is the same word in both official languages. Now, in respect to a referendum, he is to issue a notice. I have a query as to why there should be a change in terminology from an election to a referendum. I can find no provision in the Referendum Act which would dictate this change, and there is no change in either the direction in the writ that goes to the returning officer, or in the terminology of the writ. So there is a question mark as to why we should suddenly drop the time-honoured word "proclamation" and move over to "notice".

As a corollary of that, in section 151 on pages 71 and 72 of this document, which modifies section 324, at the top of page 72, the second last line of the new section 324 now reads:

...after an announcement to that effect has been published in the notice. . .

It is not at all clear to what that refers. The unadapted provision reads "in the proclamation in Form 2", which makes it very clear that it is the returning officer's proclamation. So even if the word "notice" is to be used instead of "proclamation", section 324 ought to be amended in the second last line to say "in the notice in Form 2" so that it is clear what that word refers to.

The next comment I have refers to subsection 38(2) on page 25. At the top of the page, there is an adaptation of subsection 102(6) of the Canadian Elections Act. The adaptation is the omission at the end of that paragraph of the words:

...and the fact that no other ballot papers have been supplied by him to any other person.

I can find no reason for the omission of those words. If they are to be omitted, then in the second last line of the adapted subsection (6), the comma after "him" should be deleted and the word "and" should be inserted.

The next item is section 42 on page 25. This is an adaptation of the new section 107.1 which has been added to the Canada Elections Act by the Persons With Disabilities Act, which I assume has been passed and given Royal Assent. The first line reads:

The returning officer shall give notice to the agent referred to in subsection 10(1) of the Referendum Act. . .

Elsewhere in these adaptations, the formula used refers to each of these agents who made a request pursuant to subsection 10(1). These are the agents of registered referendum committees, and there does not appear to be any reason why the itinerary of the mobile polling station should be sent to agents who have not made the necessary request under subsection 10(1). Everywhere else, the information is supplied to agents who have made their request under subsection 10(1). Here, it seems to me, the Chief Electoral Officer would be facing the

## [Traduction]

Canada, le directeur du scrutin émet une «proclamation», et c'est le même mot dans les deux langues officielles. Or, ici, dans le cas d'un référendum, il émet un «avis». Il y a lieu de se demander pourquoi on change de terme selon qu'il s'agit d'une élection ou d'un référendum. Je ne vois aucune disposition dans la *Loi référendaire* qui dicterait ce changement, d'autant plus qu'il n'y a aucun changement dans les instructions du bref, ni dans le libellé du bref adressé au directeur du scrutin. On peut donc se demander pourquoi on renonce au terme traditionnel de «proclamation» en faveur de «avis».

Accessoirement, à l'article 151, aux pages 71 et 72 de ce document, qui modifie l'article 324, à l'avant-dernière ligne du nouvel article 324, on lit:

...une mention à cet effet a été publiée. . .

Il n'est pas clair du tout de quoi il s'agit dans la version anglaise. La disposition antérieure précisait: «l'avis suivant la formule 2», ce qui indiquait très clairement qu'il s'agissait de la proclamation du directeur de scrutin. C'est d'ailleurs le cas de la version française du nouveau texte. Donc, même si l'on va utiliser le terme «avis» à la place de «proclamation», il faudrait modifier l'avant-dernière ligne du texte anglais de l'article 324 pour préciser «suivant la formule 2», afin que l'on sache bien de quoi l'on parle.

Ma prochaine remarque concerne le paragraphe 38(2), page 25. Il s'agit de l'adaptation du paragraphe 102(6) de la *Loi électorale du Canada*. L'adaptation consiste à omettre à la fin du paragraphe les termes:

...et le fait que nul autre bulletin n'a été fourni par lui à qui que ce soit.

Je ne vois aucune raison de mettre ces mots. Si on le fait, alors à l'avant-dernière ligne du paragraphe (6) adapté, il faudrait enlever la virgule après «imprimé» et lui substituer le mot «et».

Le point suivant concerne l'article 42, page 25. Il s'agit de l'adaptation du nouvel article 107.1 qui a été ajouté à la *Loi électorale du Canada* de par le projet de loi sur les personnes handicapées, dont je suppose qu'il a maintenant reçu la sanction royale. La première ligne dit:

Le directeur du scrutin donne avis à tout agent visé au paragraphe 10(1) de la *Loi référendaire*. . .

Ailleurs, dans ces adaptations, la formule employée est: tout agent qui présente une demande conformément au paragraphe 10(1). Il s'agit là des agents des comités référendaires enregistrés, et il ne semble exister aucune raison d'envoyer l'itinéraire des bureaux de scrutin itinérants aux agents qui n'en font pas la demande conformément au paragraphe 10(1). Partout ailleurs, les renseignements pertinents sont fournis aux agents qui en font la demande en vertu du paragraphe 10(1). Il me semble que, ici, le directeur général des élections serait

## [Text]

impossible task of having to give notice to everyone who might conceivably have made a request of him, whether he knew of their existence or not.

The next item is section 91 on page 48. Section 91 adapts section 176 of the Canada Elections Act. Subsection 2 of the adaptation reads:

Any judge who is authorized by sections 176 and 178. . .

and so on. There is something wrong there. We are inside section 176, so we cannot be referring to the section that we are in. The provision in the Canada Elections Act refers to sections 177 to 185, and the adaptation that is made here faithfully cuts out of 177 to 185 all the pieces that are deleted by Schedule II. It is, I suspect, a typographical error, and 176 ought not to be there.

**The Acting Chairman:** Could it not be subsection 176(1), any judge who is authorized by sections 176? There is authority in 176(1) to do something. You are within the section. You would normally have to state "this section" rather than—

**Mr. Eglington:** The provisions being adapted make no reference to subsection 176(1).

The next item is section 97 on page 51.

**The Acting Chairman:** Incidentally, with respect to vocabulary for the report, we should refer to these as regulations and not sections. For example, regulation 97 would deal with a particular section of an act.

**Mr. Eglington:** Yes, that would make it easier.

I suspect this office copy with which I was provided is not entirely up to date, but section 186, as adapted, reads:

(a.1) in the province of Ontario, to a judge of the Ontario Court (General Division);

If the Canada Elections Act has not been amended by some statute to include that reference, it can hardly be put in by adapting a regulation.

**The Acting Chairman:** That is a fairly recent description of the Ontario High Court.

**Mr. Eglington:** The next item is regulation 106 on page 55, subsection 196(3). The prosecution and offence sections of the Referendum Act are very complicated. I assume that they were all clear to honourable senators when they passed the bill.

**The Acting Chairman:** A dangerous assumption, but go ahead.

**Mr. Eglington:** It is the sort of thing where you need to stand on your head, and you are tempted to say after reading it

## [Traduction]

confronté à la tâche impossible de donner avis à quiconque serait susceptible d'avoir présenté une demande, qu'il connaisse ou non l'existence de ces agents.

Le point suivant se trouve à la page 48, article 91. L'article 91 adapte l'article 176 de la *Loi électorale du Canada*. Le paragraphe 2 de l'adaptation se lit comme suit:

Tout juge autorisé à agir par les articles 176 et 178. . .

et cetera. Il y a là quelque chose qui ne va pas. Nous sommes dans l'article 176, et on ne peut faire renvoi à l'article dans lequel on se trouve. La disposition correspondante de la *Loi électorale du Canada* fait mention des articles 177 à 185, et l'adaptation donnée ici découpe fidèlement, dans les articles 177 à 185, toutes les dispositions exclues par l'annexe II. J'ai l'impression qu'il s'agit d'une erreur typographique et qu'il ne faudrait pas lire ici le chiffre 176.

**Le président suppléant:** Pourrait-il s'agir du paragraphe 176(1), tout juge autorisé par le paragraphe 176(1)? On est dans l'article. Il faudrait normalement écrire «le présent article» plutôt que. . .

**M. Eglington:** Les dispositions adaptées ne font aucune mention du paragraphe 176(1).

Le point suivant est l'article 97, page 51.

**Le président suppléant:** D'ailleurs, pour ce qui est de la terminologie du rapport, il faudrait préciser qu'il s'agit d'articles du règlement. Par exemple, l'article 97 du règlement concerne un certain article de la loi.

**M. Eglington:** Oui, cela faciliterait les choses.

J'ai l'impression que l'exemplaire que j'ai n'est pas le plus récent, mais l'article 186 adapté se lit ainsi:

(a.1) dans la province d'Ontario, à un juge de la Cour de l'Ontario (Division générale);

Si la *Loi électorale du Canada* n'a pas été modifiée par quelque autre loi pour englober cette référence, on ne peut insérer cette disposition par le biais du règlement d'adaptation.

**Le président suppléant:** C'est une description relativement récente de la Haute Cour de l'Ontario.

**M. Eglington:** Le point suivant est l'article 106 du règlement, page 55, paragraphe 196(3) de la loi. Les dispositions relatives aux poursuites et aux infractions de la *Loi référendaire* sont très complexes. Je suppose que les honorables sénateurs les saisissaient bien lorsqu'ils ont adopté le projet de loi.

**Le président suppléant:** Supposition dangereuse, mais nous vous écoutons.

**M. Eglington:** C'est le genre de choses où il faut se mettre debout sur la tête et où l'on est tenté de dire après la cin-



## [Text]

five times, "Take away the number you first thought of." They are quite complicated. The third last line reads:

... an offence under this Act and the *Referendum Act* . .

The word "and" is correct there by operation of subsection 34(2) of the *Referendum Act*. However, in the last line where it says:

... an offence under this Act and the *Referendum Act* or under section 126 of the *Criminal Code* in relation to anything that this Act and the *Referendum Act* forbid. . .

I suggest that it should read "this Act or the *Referendum Act* forbid", otherwise there seems to be the necessity for conjoint forbidding or requirement. That does not seem to be covered by subsection 34(2) of the act.

The next item is on page 68, regulation 142. In the first line of subsection 297(1), a comma has strayed in after the word "poll". There should be no comma there.

The next item is regulation 177 on page 84 and, by comparison, regulation 171 on page 81. Subsection 4 on page 84 reads:

Each liaison officer shall, during the period between the issue of the writs and polling day for the referendum. . .

The words "for the referendum" are redundant, and they are not included in some other provisions of the special voting rules. The reason they are redundant is because polling day is defined, for the purposes of the special voting rules, as meaning the day fixed pursuant to subsection 6(3) of the *Referendum Act* for the holding of a poll at a referendum. There has been some inconsistency, in other words. Sometimes "polling day for the referendum" or "polling day at the referendum" was put in, and in other places it just says "polling day", which is all that is necessary.

The next item is regulation 195 on page 96. This is an adaptation of section 104. The last part of section 104 reads:

... in order to induce or compel the elector or dependant elector to vote for a particular answer to the referendum question, or to refrain from voting, or on account of the elector or dependent elector having voted for a particular answer to the referendum question. . .

The word "the" in both cases should be replaced by the word "a" because subsection 3(2) of the *Referendum Act* makes it quite clear that there can be more than one referendum question.

## [Traduction]

quième lecture: «Déduisez le chiffre auquel vous avez songé en premier». C'est très compliqué. La troisième ligne avant la fin dit:

«... une infraction prévue à la présente Loi, à la *Loi référendaire*. . .

Il n'y a pas de problème jusqu'à présent, du fait du libellé du paragraphe 34(2) de la *Loi référendaire*. Cependant, dans le texte anglais, on lit à la dernière ligne:

... an offence under this Act and the *Referendum Act* or under section 126 of the *Criminal Code* in relation to anything that this Act and the *Referendum Act* forbid. . .

Je pense que le dernier «and» devrait être remplacé par «or», car autrement il faudrait que l'interdiction figure dans les deux lois. Or, ce n'est pas ce que semble indiquer le paragraphe 34(2) de la *Loi référendaire*.

Le point suivant est à la page 70, article 142 du règlement. Dans le texte anglais, à la première ligne du paragraphe 297(1), on trouve une virgule intempestive après le mot «poll». Il faudrait l'enlever.

Le point suivant est l'article 177 du règlement, page 85 et, en guise de comparaison, l'article 171 du règlement, page 83. Le paragraphe 4, page 86, dit:

Chaque agent de liaison doit, pendant la période comprise entre l'émission de brefs et le jour du scrutin du référendum. . .

Les mots «du référendum» sont redondants et ils ne figurent dans aucune autre disposition des règles spéciales. Ils sont redondants parce que le jour du scrutin est défini, aux fins des règles spéciales de vote, comme signifiant le jour fixé conformément au paragraphe 6(3) de la *Loi référendaire* pour la tenue d'un référendum. Il y a donc là une certaine incohérence. Parfois on a ajouté «jour du scrutin du référendum» et d'autres fois on se contente de «jour du scrutin».

Le point suivant est l'article 195 du règlement, page 96, qui adapte l'article 104:

... afin d'induire ou de forcer l'électeur ou l'électeur à charge à voter en faveur d'une des réponses à la question référendaire ou à s'abstenir de voter, soit parce que l'électeur ou électeur à charge voté en faveur d'une des réponses à la question référendaire ou s'est abstenu de voter au référendum. . .

Le mot «la», dans les deux cas, devrait être remplacé par «une» car le paragraphe 3(2) de la *Loi référendaire* précise bien qu'il peut y avoir plusieurs questions dans un référendum.

[Text]

By way of comparison, over on page 94 at the bottom of the page in section 100(2), the correct usage appears, namely, "...voting. . . at a referendum. . ." and "...each answer to a referendum question. . ."

Regulation 198 on page 98 is next. Rules 5 and 6 are the urban enumeration rules. These rules gave me some pause for thought concerning whether or not there is any authority in the Chief Electoral Officer to refuse the nominees of the political parties. The power to refuse a nominee from a political party is specifically granted to the Chief Electoral Officer in section 9.1(4), of the Referendum Act in respect of deputy returning officers and poll clerks. There is a statutory power of replacement of enumerators or supervisory enumerators under section 8(9).

Given that Parliament has deliberately and officially politicized the appointment process, I cannot see in the Referendum Act any authority for the Chief Electoral Officer to turn down the nominees of the parties and say, "Send me new ones." On the other hand, it would probably be argued by the Chief Electoral Officer that he considers it necessary, for the purposes of adapting the power which Parliament has given him under the Canada Elections Act, to adapt that power to a referendum.

We have to bear in mind that Rules 5 and 6 of Schedule IV actually form part of an act of Parliament and presumably are to be applied if they can be, and that the Referendum Act is silent on this matter. However, it should be pointed out to the Chief Electoral Officer that Rules 5 and 6 do not appear to be consistent with the pattern that has been set out in the Referendum Act.

**The Acting Chairman:** If the appointment of DRO's and poll clerks will be within the political process as it is under the Elections Act, I understand why the Chief Electoral Officer can refuse them. However, you then said, "Refuse them and request others." I take it that is what you mean, namely, refuse them and request different ones, rather than refuse them and replace them on his own.

**Mr. Eglington:** That is right. If you look at section 9.1(4) of the Referendum Act, it states:

A returning officer may, on reasonable grounds, refuse to appoint a deputy returning officer or a poll clerk recommended by a party and shall advise the party of the refusal immediately.

Then subclause (5) states that:

The party may, within twenty-four hours. . . recommend another person. . .

**The Acting Chairman:** Ask them to recommend another person?

[Traduction]

En guise de comparaison, pour ce qui est du paragraphe 100(2) de l'adaptation, c'est le bon usage qui apparaît, à savoir «...une question référendaire. . .»

Voyons maintenant l'article 198 du règlement, page 100. Les règles 5 et 6 concernent le recensement urbain. Elles m'ont donné un peu à réfléchir car je me suis demandé si le directeur général des élections a pouvoir de refuser les personnes nommées par les partis politiques. Ce pouvoir lui est expressément conféré par le paragraphe 9.1(4) de la *Loi référendaire*, dans le cas des directeurs adjoints du scrutin et des greffiers du scrutin. Le paragraphe 8(9) de la *Loi électorale* lui donne le pouvoir de remplacer un recenseur ou un recenseur principal.

Sachant que le Parlement a délibérément et officiellement politisé le processus de nomination, je ne vois dans la *Loi référendaire* rien qui puisse autoriser le directeur général des élections à refuser les personnes nommées par les partis et leur dire «Envoyez-m'en d'autres». En revanche, il arguera sans doute qu'il estime nécessaire, pour adapter le pouvoir que le Parlement lui a conféré par le biais de la *Loi électorale du Canada*, d'adapter ce pouvoir à un référendum.

Il ne faut pas oublier que les règles 5 et 6 de l'annexe 4 sont partie intégrante d'une loi du Parlement et doivent donc être appliquées dans la mesure du possible et que la *Loi référendaire* est silencieuse là-dessus. Toutefois, il conviendrait de faire remarquer au directeur général des élections que les règles 5 et 6 ne semblent pas cadrer avec l'esprit de la *Loi référendaire*.

**Le président suppléant:** Si la nomination des directeurs adjoints de scrutin et des greffiers de scrutin relève du processus politique comme dans la *Loi électorale*, je comprends que le directeur général puisse les refuser. Toutefois, vous avez dit: «Les refuser et en demander d'autres». Je suppose que c'est bien ce que vous vouliez dire, les refuser et en demander d'autres, plutôt que de les refuser et de les remplacer de son propre chef.

**M. Eglington:** C'est juste. Si vous regardez le paragraphe 9.1(4) de la *Loi référendaire*, on y lit:

Le directeur de scrutin peut, pour des motifs raisonnables, refuser de nommer à titre de scrutateur ou de greffier du scrutin une personne recommandée par un parti. Il en avise immédiatement le parti en cause.

Puis, le paragraphe (5) dispose:

Le parti peut, dans les vingt-quatre heures. . . recommander une autre personne. . .

**Le président suppléant:** Leur demander de recommander une autre personne?



[Text]

**Mr. Eglington:** That is right. That is specifically provided for DRO's and poll clerks, but there is no provision in section 8 of the Referendum Act for the same procedure in relation to enumerators. That is the point. There seems to be an inconsistency between the tenor of the Referendum Act and Rules 5 and 6.

The last point that I had concerns Schedule V, the rural enumeration rules. These rules had to be rewritten to replace the single word.

**The Acting Chairman:** What page is Schedule V on?

**Mr. Eglington:** I am referring to Schedule V of the Canada Elections Act. The amendment of these rules start on page 110. As the rules are written in the Canada Elections Act, there is just one enumerator. The Referendum Act provides a system in which basically there will be two enumerators, although there may be situations where there is only one. The rules in Schedule V had to be rewritten throughout with the rather awkward phrase "enumerator or enumerators", as the case may be. The terminology is not consistent throughout. Sometimes the terminology is simply "rural enumerator or enumerators", as in Rules 3, 5 and 10; sometimes it is "the enumerator or enumerators", as in Rules 4, 11, 14, 15, 18, 19, 20 and 22; and sometimes it is the very awkward "a rural enumerator or enumerators", as in Rules 12, 6 and 17. It simply requires some sort of clerical cleaning up.

Those were the only comments I had on the adaptation procedure. I started off with a far greater number, but as I weeded my way through the Referendum Act, Schedule II, and so on, they all fell away and that is what I was left with.

I am available to try to answer whatever questions you might have.

**The Acting Chairman:** Thank you.

**Senator Cogger:** Under section 7(5) of the Referendum Act, the derogation is provided in there. It states:

Section 3 of the Statutory Instruments Act does not apply in respect of a regulation made. . . .

Does that mean that these regulations will not be examined by the Joint Committee on Regulatory Scrutiny?

**Mr. Eglington:** Yes, they will be examined by the committee on regulatory review.

**Senator Cogger:** I am told that you were once counsel to that committee.

**Mr. Eglington:** Yes, when it had a different name.

No, that is not my understanding. The only regulations that are exempt from scrutiny by that committee are certain narrowly-defined categories, what we could call ceded regula-

[Traduction]

**M. Eglington:** C'est juste. C'est expressément prévu dans le cas des directeurs adjoints de scrutin et des greffiers de scrutin, mais il n'y a aucune disposition similaire dans l'article 8 de la *Loi référendaire* à l'égard des recenseurs. C'est là le problème. Il semble y avoir une dichotomie entre la *Loi référendaire* et les règles 5 et 6.

Ma dernière remarque concerne l'annexe V, les règles de recensement rural. Il a fallu les réécrire pour ajouter un pluriel.

**Le président suppléant:** À quelle page se trouve l'annexe V?

**M. Eglington:** Je parle de l'annexe V de la *Loi électorale du Canada*. L'adaptation de ces règles commence à la page 110. Dans la *Loi électorale*, il n'est prévu qu'un seul recenseur. La *Loi référendaire*, elle, établit un système où il y a généralement deux recenseurs, encore qu'il peut n'en exister qu'un seul dans certains cas. Il a fallu réécrire les règles de l'annexe V pour y ajouter la tournure plutôt lourde «le recenseur rural ou les recenseurs ruraux, selon le cas». La formule n'est pas la même partout, ni en anglais ni en français. Il faudrait simplement uniformiser tout cela.

Voilà ce que j'avais à dire de l'adaptation. J'avais d'abord un nombre de remarques beaucoup plus grand, mais je me suis aperçu que beaucoup n'étaient pas fondées au fur et à mesure que je me familiarisais avec la *Loi référendaire*, l'annexe II et cetera, si bien qu'il ne subsiste plus que celles que j'ai dites.

Je suis à votre disposition pour tenter de répondre à vos questions.

**Le président suppléant:** Je vous remercie.

**Le sénateur Cogger:** Le paragraphe 7(5) de la *Loi référendaire* prévoit une dérogation:

L'article 3 de la *Loi sur les textes réglementaires* ne s'applique pas aux règlements pris en vertu. . .

Est-ce que cela signifie que ce règlement ne sera pas examiné par le Comité mixte des textes réglementaires?

**M. Eglington:** Si, il le sera.

**Le sénateur Cogger:** On me dit que vous avez été conseiller de ce Comité.

**M. Eglington:** Oui, mais il portait alors un nom différent.

Non, je ne pense pas qu'il y ait cette dérogation. Les seuls règlements qui échappent à l'examen de ce Comité appartiennent à certaines catégories très étroitement définies, ce que

[Text]

tions, and so on, although those like the orders of the wheat board come out in bushel basketloads.

This exclusion is from section 3 of the Statutory Instruments Act, which provides that a copy of every proposed regulation will be forwarded to the Clerk of the Privy Council, and the Clerk of the Privy Council, in consultation with the Deputy Minister of Justice, will examine the proposed regulation for its *vires* to make sure that it is not an unusual or unexpected use of the authority pursuant to which it is made; that it does not trespass unduly on the rights and freedoms of the subject; that it is not inconsistent with the Charter of Rights or the bill of rights; and that its formal draughtsmanship is up to established standards. That is the scrutiny that for all regulations goes on inside the government before they are actually made. That is what these regulations are exempted from.

**Senator Cogger:** And that is the exclusion provided for in this section?

**Mr. Eglington:** That is right.

**Senator Cogger:** Before I get to another point, Mr. Chairman, this only struck me this afternoon upon rereading the Referendum Act. I realize that this is not within the scope of the work of this committee, but I should like to point out that under section 7(6), in the English version, the Chief Electoral Officer proposes to make regulations; in French il "se propose de prendre". That is wrong. On ne prend pas un règlement, on adopte un règlement, on édicte un règlement.

I do not know where that came from. I do not know if the witness is familiar with that or not, but that was not really a question. I merely wanted to make that observation.

**Mr. Eglington:** No, I am not familiar with that.

**Senator Cogger:** At the end it says, "...on which the regulation is proposed to be made." in English; in French it states, "avant la date prévue pour leur prise."

**The Acting Chairman:** At least they are consistently wrong.

**Senator Cogger:** They are consistently wrong, but I do not know where that comes from, other than perhaps under subsection 4(b), where it states:

...prendre les mesures nécessaires. . .

"Prendre les mesures" is fine, but not "prendre un règlement".

**The Acting Chairman:** If I said to you that they were to make some regulations, how would you say it in French?

**Senator Cogger:** I would say "édicter" ou "adopter".

**The Acting Chairman:** Edicter?

**Senator Cogger:** Yes, because if you make a regulation it is in force.

[Traduction]

l'on appelle les règlements délégués, et cætera, encore qu'ils soient très nombreux et soient publiés littéralement à la tonne.

La dérogation dont il est question ici intéresse l'article 3 de la *Loi sur les textes réglementaires*, qui veut que tout projet de règlement soit remis au greffier du Conseil privé lequel, en consultation avec le sous-ministre de la Justice, détermine qu'il ne représente pas un abus de pouvoir, c'est-à-dire une application inhabituelle ou inattendue d'un pouvoir conféré par une loi et n'empiète pas indûment sur les droits et libertés des sujets, n'est pas contraire à la Charte des droits ou à la Déclaration des droits et qu'il est rédigé dans les règles. C'est un examen préalable interne qui précède toute prise de règlement. C'est à ce processus qu'échappe ce règlement-ci.

**Le sénateur Cogger:** C'est donc la dérogation prévue dans ce paragraphe?

**M. Eglington:** Oui.

**Le sénateur Cogger:** Avant de poursuivre, monsieur le président, j'ai été frappé cet après-midi par quelque chose en relisant la *Loi référendaire*. Cela ne relève peut-être pas de la compétence de notre Comité, mais je voudrais attirer votre attention sur le fait qu'au paragraphe 7(6), dans la version anglaise, le directeur général des élections «*proposes to make regulations*», alors que dans la version française il «se propose de prendre». Il y a là une erreur. On ne prend pas un règlement, on adopte un règlement, on édicte un règlement.

Je ne sais pas d'où cela a été tiré. Je ne sais pas si le témoin connaît cette terminologie. Ce n'était pas vraiment une question, une simple observation.

**M. Eglington:** Non, je ne suis pas compétent.

**Le sénateur Cogger:** À la dernière ligne on lit: «...on which the regulation is proposed to be made», en anglais; en français c'est: «avant la date prévue pour leur prise».

**Le président suppléant:** Au moins ils ont de la suite dans les idées.

**Le sénateur Cogger:** Ils ont de la suite dans les idées, mais je ne sais pas d'où cela vient, sinon peut-être de l'alinéa 4b) où il est dit:

...prendre les mesures nécessaires. . .

On peut prendre les mesures nécessaires, mais on ne peut «prendre un règlement».

**Le président suppléant:** Comment faudrait-il dire alors, en français?

**Le sénateur Cogger:** Je dirais «édicter» ou «adopter».

**Le président suppléant:** Édicter?

**Le sénateur Cogger:** Oui, parce que si on fait un règlement, il est en vigueur.



[Text]

**The Acting Chairman:** I understand. It is an edict.

**Senator Cogger:** It is something of that nature, anyway. Even "faire un règlement" would not be entirely satisfactory. It is not very good, but it would be closer.

**The Acting Chairman:** It would be closer. Very well. Senator Cogger, you wanted to go on to something else too, did you not?

**Senator Cogger:** I have one other point. I should like the witness' view of the following: On page 10 of the proposed adaptation que le président les élections veut prendre, under section 9(1), I should like to have the witness' view on the following, which appears to be an anomaly.

The Chief Electoral Officer, under the act, is allowed to make regulations to adapt, and this is what it is. Under this section, he adapts the Elections Act. However, under this section he also gives himself the power to further adapt. He says, "I hereby adapt the Elections Act by saying that I shall have the power to adapt".

With respect to the committee that you were advising at one point in your previous calling, in that committee we sometimes run into that type of situation where delegation of power becomes redelegated, or you give someone the power to do something but then he says, "Fine. I will do it, and furthermore I will do something else". I think I understand the intent of the Chief Electoral Officer in this section, but here we have a by-law under which he adapts the Elections Act and then he says, "I have the power to otherwise adapt any of the provisions of this act."

**The Acting Chairman:** Whereas his power to do that should come from the principal act.

**Senator Cogger:** It seems to me that his total adaptation should be covered here.

**The Acting Chairman:** I suppose if you pressed him on that, he would go back to section 7 and say, "I am doing that under 7(4)(b); I have a general power under that section to do anything else." It is a rather feeble answer to your point because your point is, "Look, you have already chosen to do your adaptation under subsection (3) and therefore let's see your adaptation and do not include in your adaptation the ability to make further adaptations in case you have missed anything." That is what he is saying.

**Senator Cogger:** I think we all understand the intent. But you are three steps removed from the Elections Act, under which it all starts in the first place.

**Mr. Eglington:** With respect, Senator Cogger, and also with respect to the shade of my former self, I think the situation is a little different. The enabling power under which this

[Traduction]

**Le président suppléant:** Je comprends. C'est un édit.

**Le sénateur Cogger:** Ou quelque chose de ce genre, en tout cas. Même «faire un règlement» ne serait pas entièrement satisfaisant. Ce n'est pas un excellent terme, mais il serait plus proche.

**Le président suppléant:** Très bien. Sénateur Cogger, vous vouliez aborder autre chose encore, n'est-ce pas?

**Le sénateur Cogger:** Oui. J'aimerais avoir le point de vue du témoin sur ceci: à la page 10 de l'adaptation, paragraphe 9(1), il me semble exister une anomalie.

Le directeur général des élections peut, de par la loi, promulguer un règlement d'adaptation et c'est ce qu'il fait. Il adapte la *Loi électorale du Canada*. Toutefois, en vertu de cette disposition, il se donne lui-même un nouveau pouvoir d'adapter. Il dit, en essence: «J'adapte par la présente la *Loi électorale* en disant que j'ai le pouvoir de l'adapter».

Dans le Comité dont vous avez été le conseiller, nous tombons parfois sur des situations où l'on redélègue des pouvoirs délégués, ou encore où l'on donne à quelqu'un le pouvoir de faire quelque chose qui dit alors: «Très bien, je vais le faire, et je vais aussi faire autre chose». Je crois comprendre ici l'intention du directeur général des élections mais nous avons ici un règlement par lequel il adapte la *Loi électorale* et où il ajoute «Je me donne par ailleurs le pouvoir d'adapter d'autre manière les dispositions de la présente Loi».

**Le président suppléant:** Alors que son pouvoir pour cela devrait provenir de la loi principale.

**Le sénateur Cogger:** Il me semble que l'adaptation complète devrait être couverte ici.

**Le président suppléant:** Je suppose que, si vous l'acculiez là-dessus, il vous renverrait à l'article 7 et dirait: «Je le fais en vertu de l'alinéa 7(4)b) qui me donne le pouvoir général de faire ce que je veux d'autre». C'est une réponse assez faible, car en fait vous lui faites remarquer: «Regardez, vous avez déjà choisi de faire votre adaptation en vertu du paragraphe 3, alors montrez-nous votre adaptation et n'englobez pas dans votre adaptation la faculté de faire d'autres adaptations au cas où vous ayez oublié quelque chose». C'est à cela que revient ce qu'il dit.

**Le sénateur Cogger:** Je pense que nous comprenons tous l'intention, mais on est là maintenant à trois paliers en dessous de la *Loi électorale* d'où tout procède.

**M. Eglington:** Sauf votre respect, sénateur Cogger, et si je puis reprendre l'habit de ma fonction précédente, je pense que la situation est un peu différente. Le pouvoir habilitant au

**[Text]**

is done is abnormal; it is anomalous and in my opinion totally undesirable. If there is to be a law about the conduct of referendums, there should be a law on the conduct of referendums and it should not be left to any official, however high, to sort out what that law should be.

The power that exists in the Canada Elections Act, which the Chief Electoral Officer has for the purposes of general elections, is in one sense limited. If something happens because of a "mistake, miscalculation, emergency or unusual or unforeseen circumstance", then you can proceed to adapt, subject to the limitations in subsection (2).

What Parliament has said to the Chief Electoral Officer in the Referendum Act is, "You take the Canada Elections Act and make it work for a referendum under a proclamation that is issued under the Referendum Act." So whatever powers the Chief Electoral Officer has been given under the Elections Act he will, in fact, have for the purposes of a referendum.

Therefore while, in one sense, it is true to say, "He has adapted and now he is giving himself another power to adapt", we have to bear in mind that the result of this adaptation is as if this were the Referendum Act as passed by Parliament. Parliament has handed over to the Chief Electoral Officer the function of producing the law for the conduct of a referendum. He is simply taking that power which Parliament has given him for the purpose of general elections and saying, "I will have the same power for the purposes of a referendum."

**Senator Cogger:** What we have before us is a regulation to adapt the Canada Elections Act for the purposes of the Referendum Act. As we adapt the Referendum Act to the Canada Elections Act, the Chief Electoral Officer is saying, "In this power of adaptation I retain the power to otherwise adapt any of the provisions of this act"—that being the Elections Act, if I read this regulation correctly. When he refers too "this Act" he refers to the Elections Act.

**Mr. Eglington:** No, he is referring to the Elections Act as adapted.

**Senator Cogger:** Subsection 2(1) of the Canada Elections Act is adapted as follows, to "this Act", bingo.

**Mr. Eglington:** If you look at page 9, subsection 2(4), it reads:

The expression "the Act" or "this Act" means the *Canada Elections Act* as adapted pursuant to subsection 7(3) of the *Referendum Act*.

**The Acting Chairman:** The Chief Electoral Officer has taken section 9 in the Elections Act which has these words,

**[Traduction]**

terme duquel cela est fait est anormal; il est anormal et, à mon avis personnel, totalement inopportun. S'il doit y avoir une loi sur la tenue de référendums, que l'on en fasse une, mais sans laisser à quelque fonctionnaire, quel que soit son rang, le soin de l'écrire à sa guise.

Le pouvoir prévu dans la *Loi électorale du Canada*, dont jouit le directeur général des élections aux fins des élections générales, est d'une certaine façon limité. Si quelque chose survient en raison d'une erreur, d'une faute de calcul, d'une situation d'urgence ou d'une circonstance inhabituelle ou imprévue, alors il peut effectuer une adaptation, sous réserve des limites du paragraphe 2.

Or, dans le cas de la *Loi référendaire*, ce que le Parlement a dit au directeur général des élections est ceci: «Prenez la *Loi électorale du Canada* et faites en sorte qu'elle soit utilisable pour un référendum, par le biais d'une proclamation émise aux termes de la *Loi référendaire*». Donc, tous les pouvoirs confiés au directeur général des élections en vertu de la *Loi électorale*, il en jouira aussi en vue de la tenue d'un référendum.

Aussi, si l'on est effectivement fondé, d'une certaine manière, à dire: «Il a fait son adaptation et maintenant il se donne encore un autre pouvoir d'adapter», il ne faut pas oublier que le résultat de cette adaptation est une *Loi référendaire*, de la même façon que si elle avait été adoptée par le Parlement. Le Parlement l'a chargé de produire une loi pour la tenue d'un référendum. Il prend simplement le pouvoir particulier que le Parlement lui a donné dans le contexte d'élections générales et décrète «J'aurai le même pouvoir dans le contexte d'un référendum».

**Le sénateur Cogger:** Ce que nous avons sous les yeux, c'est un règlement adaptant la *Loi électorale du Canada* aux fins de la *Loi référendaire*. Or, le directeur général des élections nous dit «Dans ce pouvoir d'adaptation, je conserve le pouvoir d'adapter ultérieurement toutes les autres dispositions de cette loi»—à savoir la *Loi électorale*, si je comprends bien le règlement. Lorsqu'il parle de la «présente Loi», il s'agit de la *Loi électorale*.

**M. Eglington:** Non, de la *Loi électorale* telle qu'adaptée.

**Le sénateur Cogger:** Le paragraphe 2(1) de la *Loi électorale* est adapté comme suit à la «présente Loi», bingo.

**M. Eglington:** Si vous regardez la page 9, paragraphe 2(4), vous voyez:

Les expressions «la Loi» ou «la présente Loi» s'entendent de la *Loi électorale du Canada* dans sa version adaptée en vertu du paragraphe 7(3) de la *Loi référendaire*.

**Le président suppléant:** Le directeur général des élections a pris l'article 9 de la *Loi électorale* qui contient ces termes,



[Text]

“miscalculation” and so on, and that section of the Elections Act that proposes to deal with miscalculations et cetera, and said, “I want that to apply to the conduct of a referendum.”

**Mr. Eglington:** I do not think he could have done anything else. If the Chief Electoral Officer had taken section 9 and said, “I will not put that in the adaptation”, he would have been acting improperly. His job is to adapt this act in the light of the Referendum Act. Section 9 is there and he has to adapt it. The only grounds he has for excluding a section in the Elections Act is if Parliament has knocked it out under Schedule II of the Referendum Act.

**Senator Cogger:** It is a weird animal we are looking at. Surely the adaptation cannot go beyond the original instrument you purport to adapt.

**Mr. Eglington:** No, he cannot do that.

**Senator Cogger:** You have to have the original animal, which is there and has a life of its own: that is, the Canada Elections Act. Then you adapt it to fit a particular situation. But you cannot find more in the adaptation, presumably, than you would find in the original. Because of this adaptation measure, the Referendum Act does not have much of a life of its own without the Canada Elections Act.

**Mr. Eglington:** As adapted.

**Senator Cogger:** What if tomorrow we decide that we no longer live in a democracy, and we do away with the Canada Elections Act? We write it off the books and it is abrogated, done, gone. What happens to the Referendum Act? Does it have a life?

**Mr. Eglington:** Yes, the Referendum Act would exist. If these regulations are made on Wednesday and the Canada Elections Act as adapted is embodied in these regulations, and then the Canada Elections Act is repealed the following day, this body of law would still exist.

**The Acting Chairman:** Because the Referendum Act is an adaptation of the Elections Act, there is a school of thought that might look at it as if it is delegated legislation, but it is not. It is original legislation. That is an excellent question. Once these laws are in effect, they no longer get their electricity from the Elections Act. They now stand on their own.

**Senator Cogger:** Possibly. The Chief Electoral Officer is careful in pointing that out. He says:

...according to the above-mentioned subsection of the Referendum Act, we limit ourselves to adapting the legislation; no amendments whatever have been made.

He does not have the power to amend anything. Therefore we must be careful that this adaptation does not purport in any way, shape or form to go beyond the original powers of the

[Traduction]

«calcul erroné» et cætera, et propose de l'appliquer à la tenue d'un référendum.

**M. Eglington:** Je ne pense pas qu'il aurait pu faire quoi que ce soit d'autre. Il n'aurait pas fait son travail s'il n'avait pas inscrit cet article 9 dans l'adaptation. Sa tâche est d'adapter cette loi en fonction de la *Loi référendaire*. L'article 9 existe et il lui faut l'adapter. La seule raison qu'il aurait eue d'exclure un article quelconque de la *Loi électorale*, c'est si le Parlement avait inscrit cet article à l'annexe 2 de la *Loi référendaire*.

**Le sénateur Cogger:** C'est une drôle de bestiole que nous avons sous les yeux. Il me semble quand même que l'adaptation ne peut aller au-delà du texte original que l'on veut adapter.

**M. Eglington:** Non, cela il ne peut le faire.

**Le sénateur Cogger:** Il faut retrouver la bestiole originale, qui est là et qui a une vie propre, c'est-à-dire la *Loi électorale du Canada*. Ensuite on l'adapte pour la conformer à une situation particulière. Mais on ne peut rien trouver dans l'adaptation qui n'existait pas dans l'original. Du fait de cette mesure d'adaptation, la *Loi référendaire* ne possède pas de vie propre indépendamment de la *Loi électorale du Canada*.

**M. Eglington:** Telle qu'adaptée.

**Le sénateur Cogger:** Que se passe-t-il si nous décidons demain que nous ne voulons plus vivre en démocratie et que nous abrogeons la *Loi électorale du Canada*? On la raye d'un trait de plume. Qu'advient-il alors de la *Loi référendaire*? Est-ce qu'elle subsiste?

**M. Eglington:** Oui, la *Loi référendaire* subsiste. Si ce règlement est promulgué mercredi et que la *Loi électorale du Canada* telle qu'adaptée est incorporée dans ce règlement, et si la *Loi électorale du Canada* est abrogée le lendemain, tout cet ensemble de règles subsistera.

**Le président suppléant:** Du fait que la *Loi référendaire* est une adaptation de la *Loi électorale*, une certaine école de pensée pourrait considérer qu'il s'agit là d'une législation déléguée, mais ce n'est pas le cas. C'est une législation originale. C'est une excellente question. Une fois que ces dispositions sont en vigueur, elle ne tire plus son électricité de la *Loi électorale*, elle possède une vie propre.

**Le sénateur Cogger:** Peut-être. Le directeur général des élections prend soin de le préciser. Il dit dans sa lettre:

...conformément au paragraphe précité de la *Loi référendaire*, nous nous limitons à adapter cette législation; aucune modification d'aucune sorte n'y a été apportée.

Il n'a pas le pouvoir de modifier quoi que ce soit. C'est pourquoi il nous faut veiller soigneusement à ce que cette adaptation n'aille en aucune façon au-delà des pouvoirs origi-

[Text]

Canada Elections Act. In other words, there cannot be more in the Referendum Act than there is in the Canada Elections Act.

**Mr. Eglington:** I do not think there is. The power in section 9 is there, and he is not taking more power than he has in the case of general elections. He is taking precisely the same power that he has in connection with general elections and applying it to the Referendum Act for the purposes of a referendum.

**Senator Keon:** I think that is the point. I think the reason why anything in the adapted act is not included in this act is explained by section 9. So even if the Canada Elections Act were to disappear and the Referendum Act remain as a legal document on its own, there is nothing here that is not on page 14 or in section 9 of this act. Is that correct?

**Mr. Eglington:** That is correct.

**Senator Cogger:** Perhaps we will never resolve this question, but I still think it is a legitimate one. Technically, subsection 9(1) can be used to amend the Elections Act.

**Mr. Eglington:** No.

**Senator Cogger:** Yes. Because "the Act" means, "the Canada Elections Act as adapted pursuant to . . .", et cetera. That is on page 9.

**The Acting Chairman:** Once these regulations are established, if amended the Referendum Act would not be amending the Elections Act. It is now floating on its own.

**Mr. Eglington:** The Chief Electoral Officer would be adapting or, in a sense, amending this document as the occasion required, under section 9, which permits the adaptation of the Canada Elections Act. It would not be the Canada Elections Act.

**Senator Cogger:** Look at page 9, subsection 2(4), which reads:

The expression "the Act" or "this Act" means the *Canada Elections Act* as adapted. . .

We are talking about the Canada Elections Act and section 9(1) reads in part, "otherwise adapt any of the provisions of this Act". What does "this Act" refer to? Surely it is the Canada Elections Act.

**Mr. Eglington:** I would disagree.

**Senator Cogger:** Even though it says "as adapted", and I recognize that.

**Mr. Eglington:** The important words are "as adapted".

[Traduction]

nels contenus dans la *Loi électorale*. Autrement dit, il ne peut y avoir rien de plus dans la *Loi référendaire* que ce qui figure dans la *Loi électorale du Canada*.

**M. Eglington:** Je ne pense pas que ce soit le cas. Le pouvoir de l'article 9 existe, et il ne s'en arroge pas plus que celui dont il jouit à l'égard des élections générales. Il prend exactement le même pouvoir qu'il possède à l'égard des élections générales et le transfère dans la *Loi référendaire*, à l'égard d'un référendum.

**Le sénateur Keon:** Justement. Je pense que la raison pour laquelle tout ce qui est dans la loi adaptée ne figure pas dans cette loi est expliqué par l'article 9. Donc, même si la *Loi électorale du Canada* était abrogée mais que la *Loi référendaire* reste en vigueur, il n'y rien ici qui ne figure pas à la page 14 ou dans l'article 9 de cette loi. Est-ce exact?

**M. Eglington:** C'est exact.

**Le sénateur Cogger:** Nous ne résoudrons peut-être jamais cette question, mais je persiste à penser qu'elle est légitime. Techniquement, le paragraphe 9(1) peut servir à modifier la *Loi électorale*.

**M. Eglington:** Non.

**Le sénateur Cogger:** Si. Parce que «la présente Loi» signifie «la *Loi électorale du Canada* dans sa version adaptée. . .», et cætera. C'est à la page 9.

**Le président suppléant:** Une fois ce règlement établi, une modification de la *Loi référendaire* ne modifierait plus la *Loi électorale*. Elle sera une entité propre.

**M. Eglington:** Le directeur général des élections adaptera ou, d'une certaine façon, modifiera ce document selon les circonstances, aux termes de l'article 9, qui autorise l'adaptation de la *Loi électorale du Canada*. Il ne s'agira pas de la *Loi électorale du Canada*.

**Le sénateur Cogger:** Regardez page 9, le paragraphe 2(4):

Les expressions «la Loi» ou la «présente Loi» s'entendent de la *Loi électorale du Canada* dans sa version adaptée. . .

Nous parlons donc bien de la *Loi électorale du Canada* et le paragraphe 9(1) stipule notamment «. . .ou autrement adapter une des dispositions de la présente Loi». Quelle est cette «présente Loi»? Ce ne peut être que la *Loi électorale du Canada*.

**M. Eglington:** Je ne suis pas d'accord.

**Le sénateur Cogger:** Même si l'on ajoute «dans sa version adaptée», et je ne l'oublie pas.

**M. Eglington:** Les termes importants sont «dans sa version adaptée».



[Text]

**The Acting Chairman:** Is it not off completely swimming on its own once the adaptation is made and these become pleas or whatever? They are then on their own.

**Mr. Eglington:** This has the status of an act of Parliament. It is a most undesirable form of doing it.

**The Acting Chairman:** It sort of kicks itself free of the Elections Act once its adaptation is given effect by this proclamation.

**Senator Cogger:** I submit that possibly subsection 2(4) of the regulations on page 9 is incorrect "...this Act" means the *Canada Elections Act* as adapted. There is no such thing as "the *Canada Elections Act* as adapted", there is the *Canada Elections Act* and there is the *Referendum Act* with its regulations adapting it. Is that correct?

**Mr. Eglington:** Well, yes and no. I think the answer to the conundrum—I have difficulty putting the position opposite to the one you are advancing, because I am totally out of sympathy with the way this is being done. There is the *Canada Elections Act* which applies to general elections and by-elections. There is the *Referendum Act* which provides for the formulation of a referendum question and various odd provisions relating to the conduct of a referendum. Then there is a body of law governing the holding of a referendum which is contained in something called "the *Canada Elections Act* as adapted". That is this body of law here, and once the power under subsection 7(3) of the act has been used by the Chief Electoral Officer, this corps of the law will have the same status as the original. In other words, this one relates to elections and this one relates to referendums.

**The Acting Chairman:** What has caught Senator Cogger's attention is the fact that it uses the words "this Act". The intention must be that that would mean any of the provisions of these regulations. It is trying to deal with its own regulations. Once it says "this Act", you then have to go back to the interpretation.

**Mr. Eglington:** If you put yourself in the position of the draughtsman of this legislation who is looking for a shorthand version of this phrase "this Act", which phrase appears all through the *Canada Elections Act*, you will see that he cannot say, "This Act means the *Canada Elections Act*" because that would import all the law relating to elections, candidates, candidates' agents and all the rest of it. What is the result of this? We end up with something called, "The *Canada Elections Act* as adapted pursuant to subsection 7(3) of the *Referendum Act*."

**Senator Cogger:** The witness, being a lawyer, will recognize that there is no such thing, legally speaking, as an act as adapted. We have acts. We have acts as amended, abrogated or whatever. "Adapted" does not exist as a technical, legal term.

[Traduction]

**Le président suppléant:** Est-ce qu'elle n'est pas tout à fait indépendante une fois l'adaptation faite? Le cordon ombilical entre les deux est alors coupé.

**M. Eglington:** Ce texte aura le statut d'une loi du Parlement. C'est une façon tout à fait inopportune de procéder.

**Le président suppléant:** Ce texte devient libéré de la tutelle de la *Loi électorale* une fois que son adaptation prend effet de par cette proclamation.

**Le sénateur Cogger:** À mon sens, c'est le paragraphe 2(4) du règlement, page 9, qui est erroné «...la présente Loi» signifie la *Loi électorale du Canada* dans sa version adaptée. Il n'existe pas de «*Loi électorale du Canada* dans sa version adaptée», il y a la *Loi électorale du Canada* et il y a la *Loi référendaire*, avec son règlement qui l'adapte. Est-ce que je me trompe?

**M. Eglington:** Oui et non. Je pense que la réponse—et j'ai du mal à formuler la position contraire à la vôtre car la manière dont on procède me déplaît souverainement. Il y a la *Loi électorale du Canada*, qui s'applique aux élections générales et partielles. Il y a la *Loi référendaire* qui couvre la formulation d'une question référendaire et diverses dispositions intéressant la tenue d'un référendum. Puis il y a tout un ensemble de règles régissant l'organisation d'un référendum, qui sont contenues dans quelque chose intitulé «La *Loi électorale du Canada* dans sa version adaptée». C'est le texte législatif que nous avons ici et une fois que le directeur général des élections utilise le pouvoir du paragraphe 7(3), cet ensemble de règles aura le même statut que l'original. Autrement dit, celui-ci concerne les élections et celui-là concerne les référendums.

**Le président suppléant:** Ce qui a attiré l'attention du sénateur Cogger, c'est le terme «la présente Loi». Cela ne peut que signifier que l'on entend par là n'importe laquelle des dispositions de ce règlement. Une fois que l'on dit «la présente Loi», il faut alors revenir à l'interprétation.

**M. Eglington:** Si vous vous mettez à la place du rédacteur de cette législation, qui cherche une version abrégée pour dire «la présente Loi», expression qui revient partout dans la *Loi électorale du Canada*, vous verrez qu'il ne peut dire «la présente Loi signifie la *Loi électorale du Canada*» car cela transférerait automatiquement toute disposition intéressant les élections, les candidats, les agents des candidats et tout le reste. Que faut-il faire? On se retrouve avec quelque chose appelé «la *Loi électorale du Canada* dans sa version adaptée en vertu du paragraphe 7(3) de la *Loi référendaire*».

**Le sénateur Cogger:** Le témoin, étant juriste, admettra que, juridiquement parlant, une loi dans sa version adaptée n'est pas une chose qui existe. Nous avons des lois. Nous avons des lois telles qu'amendées, abrogées ou tout ce que

[Text]

**Mr. Eglington:** It does now.

**Senator Cogger:** I do not think I could appear before a court and say, "Yes, my lord, but I am not referring to the Canada Elections Act; I am referring to the Canada Elections Act as adapted." He would say, "As adapted to what?"

**The Acting Chairman:** I would not say that at that point. I would say, "My lord, I am dealing with the Referendum Act."

**Senator Cogger:** "...and the regulations adapted thereunder."

**The Acting Chairman:** That is always so, and I am referring to the regulations. He would say, "Well, that is the Elections Act." I would say, "No, it is not the Elections Act at all. That just happens to be how it got to be the Referendum Act," which is the way in which the process evolved. I agree with you. I would not want to refer to an act "as adapted". I would simply say that that is how it got there.

I think we have to leave that point. We have something on the record with respect to it to show that it has received our attention.

**Senator Marshall:** May I point out something, Mr. Chairman, with respect to voting by veterans? Section 52, subsection (1) of the Canada Elections Act states:

Every person who

(a) was a member of His Majesty's Forces during World War I or World War II, or was a member of the Canadian Forces who served on active service subsequent to September 9, 1950. . .

(c) is receiving treatment or domiciliary care in any hospital or institution at the request or on behalf of the Department of Veterans Affairs. . .

However, the regulations have been changed. There are now veterans who are remaining in their homes and receiving care under the auspices of the Department of Veterans Affairs. Does it follow that such a veteran is registered in his own electoral district?

**Mr. Eglington:** My conclusion, senator, is that that must be the situation, since section 52 from which you were reading is one of the sections which has been eliminated for this whole exercise by Schedule II of the Referendum Act. It is gone.

**Senator Marshall:** These people move back and forth from the home into temporary care and into an institution or hospital. They might be caught in between.

[Traduction]

vous voulez. «Adapté» n'est pas un terme technique, juridique.

**M. Eglington:** C'en est un maintenant.

**Le sénateur Cogger:** Je ne pense pas que je pourrais comparaître devant un tribunal et dire «Oui, Votre Honneur, mais je ne parle pas de la *Loi électorale du Canada*; je parle de la *Loi électorale du Canada* telle qu'adaptée». Il répondrait: «Adaptée d'après quoi?»

**Le président suppléant:** Je ne dirais pas cela à ce stade. Je dirais: «Votre Honneur, je parle de la *Loi référendaire*».

**Le sénateur Cogger:** «...et son règlement d'application».

**Le président suppléant:** Il en est toujours ainsi, dans le cas d'un règlement. Il répondrait: «Eh bien, ce règlement est la *Loi électorale du Canada*». Je répliquerais: «Non, ce n'est pas du tout la *Loi électorale*. C'est uniquement la manière dont il s'est trouvé devenir la *Loi référendaire*», car c'est bien ainsi que le processus s'est déroulé. Je suis d'accord avec vous. Je ne voudrais pas faire état d'une loi «dans sa version adaptée». Je dirais simplement que c'est ainsi que les choses se sont faites.

Je pense qu'il nous faut laisser cela maintenant. Le procès-verbal montrera que nous nous sommes inquiétés de cette question.

**Le sénateur Marshall:** Pourrais-je attirer votre attention, monsieur le président, sur une disposition concernant le vote des anciens combattants? L'article 52, paragraphe 1, de la *Loi électorale du Canada* dispose:

Toute personne qui, à la fois

a) était membre des Forces de Sa Majesté pendant la Première ou la Seconde Guerre mondiale, ou était un membre des Forces canadiennes qui a été en activité de service après le 9 septembre 1950. . .

c) reçoit un traitement ou des soins en hébergement dans un hôpital ou dans un autre établissement, à la demande ou pour le compte du ministère des Anciens combattants. . .

Cependant, le règlement a été changé. Il y a maintenant des anciens combattants qui séjournent chez eux tout en recevant des soins sous les auspices du ministère des Anciens combattants. S'ensuit-il qu'un tel ancien combattant est inscrit dans son propre district électoral?

**M. Eglington:** Je pense que tel doit être le cas, puisque l'article 52 que vous citez fait partie de ceux qui ont été exclus de tout cet exercice par l'annexe II de la *Loi référendaire*. On ne s'en occupe pas.

**Le sénateur Marshall:** Ces personnes font la navette entre leur domicile et un hôpital ou autre établissement. Il pourrait arriver qu'elles ne soient inscrites nulle part.



[Text]

**The Acting Chairman:** The House of Commons committee had something to say about that.

**Senator Marshall:** They recommended something, but they did not realize that there has been a change in the regulations. They do not refer to it.

What they do, first of all, is make a cosmetic change. They add to the words "he, his or him" the words "she, her or hers", which is fine. They go on to state:

We recommend that the Chief Electoral Officer review this situation to ensure that veteran electors residing in hospitals or institutions are eligible to vote in a referendum.

I think you explained, Mr. Eglington, that if a veteran is being cared for in his own home, which is something which falls under veterans health care regulations, then he would register in his own electoral district since he is residing in that electoral district.

**Mr. Eglington:** I would prefer not to give a definite answer to that question because it is one of the things that puzzled me when I was working through all these deletions in Schedule II. I wondered just what was to happen to people in the Rideau Veterans Home on Smyth Road, for example. That is where they have their ordinary residence. Presumably they would be enumerated in whatever electoral district that is. What this particular document in front of you faithfully does is eliminate all those special references to veteran voters that flow from section 52.

**Senator Marshall:** The regulations would follow, then. For example, people in the peacekeeping forces—

**Mr. Eglington:** They are provided for in the special voting rules. Those rules have been adapted by eliminating from them references to veterans homes. What the committee can do for the Chief Electoral Officer, perhaps, is ask him for specific clarification as to what precisely is to be done in the case of institutionalized veterans.

**The Acting Chairman:** Honourable senators, the Chief Electoral Officer can be available tomorrow. Senator Kenny can be here tomorrow morning. Therefore, we could meet tomorrow, if all of us are available; or we could try to delegate that meeting to a smaller group, if that is the desire of members of the committee, although we are pretty small as it is. If that works out, we could perhaps read the letter and the report of the House of Commons again this evening. Perhaps Ms Dunsmuir and Mr. Eglington could consult. We might want to make a report which would include those things. They could draw up a report, after we have talked to the Chief Electoral Officer. We might be able to have something done by the end of the week, although the translation might be a bit of a problem.

[Traduction]

**Le président suppléant:** Le Comité de la Chambre des communes a dit quelque chose à ce sujet.

**Le sénateur Marshall:** Il recommande quelque chose, mais il ne s'est pas rendu compte que le règlement avait changé. Il n'en parle pas.

Il commence par un changement cosmétique. Il préconise d'ajouter dans le texte anglais les mots «she», «her» ou «hers», ce qui est bien. Il ajoute ensuite:

Nous recommandons que le directeur général des élections se penche sur cette situation afin de veiller à ce que les électeurs anciens combattants qui résident dans les hôpitaux ou institutions puissent voter dans un référendum.

Je crois que vous avez expliqué, monsieur Eglington, que si un ancien combattant est soigné à son domicile, comme l'autorise maintenant le règlement sur les soins de santé aux anciens combattants, il serait inscrit dans sa circonscription électorale propre, puisque c'est là qu'il réside.

**M. Eglington:** Je préfère ne pas donner de réponse catégorique car c'est un des points sur lesquels je me suis interrogé en passant en revue toutes ces exclusions de l'annexe II. Je me suis demandé ce qui arriverait aux pensionnaires du foyer d'anciens combattants Rideau, sur Smyth Road, par exemple. C'est leur lieu de résidence. Je suppose qu'ils seront recensés dans le district électoral qui englobe ce foyer. Or, le règlement que vous avez sous les yeux élimine soigneusement toutes ces mentions spéciales des électeurs anciens combattants découlant de l'article 52.

**Le sénateur Marshall:** Le règlement suivra, alors. Par exemple, les membres des forces de maintien de la paix. . .

**M. Eglington:** Ils sont couverts par les règles de vote spéciales. Ces règles ont été adaptées en éliminant toute mention des foyers d'anciens combattants. Le Comité pourrait demander au directeur général des élections de préciser ce qu'il compte faire dans le cas des anciens combattants pensionnaires d'un foyer.

**Le président suppléant:** Honorables sénateurs, le directeur général des élections est disponible demain. Le sénateur Kenny le sera également demain matin. Nous pourrions donc nous réunir demain, si tout le monde est disponible; ou bien encore nous pourrions désigner un groupe restreint, si vous préférez, encore que nous soyons déjà relativement peu nombreux. Nous pourrions alors relire la lettre et le rapport de la Chambre des communes ce soir. Peut-être M<sup>me</sup> Dunsmuir et M. Eglington pourraient-ils prendre langue. Nous pourrions faire un rapport qui aborderait toutes ces choses. Ils pourraient rédiger un rapport une fois que nous aurons parlé au directeur général des élections. Nous pourrions avoir quelque chose d'ici la fin de la semaine, mais la traduction posera peut-être un problème.

*[Text]*

I thought that what we might say to the Chief Electoral Officer tomorrow is that, instead of making these recommendations effective on July 8, he put them off until the following Monday when he could have our report. We will see what he says. He may say, "No, I cannot do that." But let's ask him that in any event.

Ideally, then, we could have the following schedule: We could meet tomorrow morning with the Chief Electoral Officer. Before that meeting, Molly Dunsmuir might even be able to put together a rough draft of a report, or at least the headings. We could either finish it tomorrow or we could delegate it to Senator Cogger and myself.

**Senator Cogger:** I cannot be here tomorrow, Senator Frith. Initially, I indicated I would be available for a committee meeting on July 2 and 3. The meeting was then moved to July 6, and I said I would be here.

**The Acting Chairman:** Does that schedule suit you all right? Would it satisfy you if we were to proceed that way in your absence?

**Senator Cogger:** I cannot participate, but I have no difficulty with what you recommend. I do not know what the Chief Electoral Officer will have to say. With all due respect, Mr. Chairman, I think it is a bit academic, even if he waits until Monday to see the report. He may see the report on Monday and make his by-laws or regulations applicable as of Monday. Unfortunately, I do not see that the report of the committee will be prepared in sufficient time to allow him to reflect upon it.

**The Acting Chairman:** There are other ways of approaching the matter. It seems to me that we can do what I am suggesting, or we can delay the whole thing until the Senate comes back on July 15.

The other alternative is to say that we cannot make a report because we have not been given enough time. Those are the two possibilities.

The question is whether we want to stop now and make a report, writing the Chief Electoral Officer a letter thanking him for depositing these things but saying that we have not had enough time to deal with them and therefore we do not, to use the words of the act, consider that there are any appropriate recommendations we can make because we have not had enough time to study it.

That is the second alternative. The first is to come up with a report that shows that we did have a look at the documents and did something about the situation, in which report we can include the comment that I just mentioned about the second alternative, namely, that we did not have enough time.

The House of Commons apparently never had an actual meeting. They just did it by exchanging faxes and phone calls, but I do not think I would like to do that. I believe that

*[Traduction]*

Nous pourrions demander demain au directeur général des élections, au lieu de promulguer son règlement le 8 juillet, de le remettre au lundi suivant pour nous laisser le temps de faire notre rapport. Nous verrons ce qu'il en pense. Il nous dira peut-être que ce n'est pas possible. Mais nous ne risquons rien à le lui demander.

Idéalement, donc, nous procéderions ainsi: nous pourrions rencontrer demain matin le directeur général des élections. Avant cette réunion Molly Dunsmuir pourrait même nous rédiger une esquisse grossière de rapport, du moins indiquer les rubriques. Nous pourrions alors soit finir le texte demain, ou bien déléguer ce travail au sénateur Cogger et à moi-même.

**Le sénateur Cogger:** Sénateur Frith, je ne pourrai pas venir demain. J'avais indiqué que je serais disponible les 2 et 3 juillet. Puis la réunion a été reportée au 6 juillet et je me suis engagé à venir ce jour-là.

**Le président suppléant:** Est-ce que ce programme de travail vous convient? Accepteriez-vous que nous procédions ainsi en votre absence?

**Le sénateur Cogger:** Je ne peux participer, mais je n'ai pas d'objection à ce que vous recommandez. Je ne sais pas ce que le directeur général des élections pourra nous dire. Sauf votre respect, monsieur le président, tout cela me paraît un peu inutile, même s'il attend jusqu'à lundi pour avoir notre rapport. Il verra peut-être le rapport lundi, mais le règlement entrera en vigueur le même jour. Malheureusement, je ne pense pas que le rapport de notre Comité puisse être prêt en temps voulu pour qu'il ait la possibilité d'y réfléchir.

**Le président suppléant:** Il y a d'autres façons d'aborder le problème. Nous pouvons soit faire ce que je propose, soit repousser le tout jusqu'au retour du Sénat le 15 juillet.

Ou encore nous pouvons dire que nous sommes dans l'impossibilité de faire un rapport, vu le manque de temps. Ce sont là les deux possibilités.

La question est de savoir si nous voulons arrêter nos travaux maintenant, écrire au directeur général des élections, en le remerciant d'avoir déposé son texte et dire que nous n'avons pas eu assez de temps pour l'étudier et que, par conséquent, pour reprendre le libellé de la loi, nous n'avons pas de recommandations «utiles» à faire, par manque de temps.

C'est la deuxième possibilité. La première est de rédiger un rapport qui montrera que nous avons examiné le document et y avons réfléchi, tout en mentionnant que nous avons manqué de temps.

Le Comité de la Chambre des communes, apparemment, n'a jamais tenu de véritable réunion. Les membres se sont échangés des fax et se sont parlés au téléphone, mais je ne



[Text]

we can come up with some report under the act, saying what we have done and making the point that we did not have time to do anything more, or we can simply say that we did not have enough time.

**Senator Cogger:** Might I suggest, Mr. Chairman, that you may want to discuss this matter with Senator Nurgitz?

**The Acting Chairman:** You mean and give him the two alternatives?

**Senator Cogger:** The Senate will resume next Wednesday. A fair number of senators will be around at that time. I do not see what is to be gained by rushing the matter to meet the deadline of July 8.

**The Acting Chairman:** If we can manage to have a quorum at tomorrow's meeting, I think it would be a good idea to have the Chief Electoral Officer here in order that we might have something on the record from him for the Senate to look at on the 15th. I say that because if, by the 15th, we have not talked to him and have him saying on the record that he will not wait but intends to go ahead on the 8th, then we will not be any further ahead. However, if he says tomorrow that he is prepared to wait, then we can go ahead with the committee meeting when the majority of senators are here. If he says that he is going ahead anyway, then we can say that there is nothing we can do at this stage, and that the exercise was sort of pointless in any event because he did not intend to listen to us in any event.

However, I think it would be worthwhile getting something from the Chief Electoral Officer on the record tomorrow, if only on that very point; in other words, whether or not he will wait.

**Senator Keon:** Mr. Chairman, I agree with your last option. I think we should get something on the record. However, in view of what we have heard from our witness and in view of the material we have before us, I think we could allow him to proceed as he wishes. However, we could submit our report. We have the option of coming back with something later, as I understand the documents. Therefore I think that, by submitting our report, we would be acting responsibly. I could be here tomorrow if it is absolutely essential. I would have to change my agenda.

**The Acting Chairman:** The objective in that context would be simply to have the Chief Electoral Officer put on our record whether or not he intends to wait, or whether, if he is does not intend to wait, he would still like to have something from us. That is all. I would like to have something on the record from him that relates to the schedule, and purely to the chronology of the matter. However, I will not insist if senators do not want to do things in that fashion.

[Traduction]

pense pas que j'aimerais travailler ainsi. Je pense que nous pouvons quand même faire un rapport, comme le prévoit la loi, disant ce que nous avons fait et faisant valoir que nous avons manqué de temps pour faire plus, ou bien nous pouvons nous contenter de dire que nous n'avons pas eu assez de temps.

**Le sénateur Cogger:** Monsieur le président, puis-je vous suggérer d'en parler avec le sénateur Nurgitz?

**Le président suppléant:** Pour lui soumettre les deux possibilités?

**Le sénateur Cogger:** Le Sénat revient en session mercredi prochain. Il y aura pas mal de sénateurs présents à ce moment-là. Je ne vois pas ce que l'on gagnerait à se bousculer pour respecter l'échéance du 8 juillet.

**Le président suppléant:** Si nous pouvons avoir le quorum demain, il me semble que ce serait une bonne idée d'entendre le directeur général des élections, pour avoir quelque chose à présenter au Sénat le 15. En effet si, d'ici le 15, nous ne lui avons pas parlé et s'il ne nous a pas indiqué officiellement qu'il n'attendra pas, mais compte promulguer le 8, alors nous ne serons guère plus avancés. Mais s'il nous dit demain qu'il peut attendre, alors nous tiendrons la réunion du Comité lorsque la majorité des sénateurs seront là. S'il nous dit qu'il n'attendra pas, alors nous pourrions dire que nous ne pouvons plus rien faire, que tout cela était inutile de toute façon vu qu'il n'avait pas l'intention de nous écouter quoi qu'il arrive.

Néanmoins, je pense qu'il vaudrait la peine d'entendre le directeur général des élections demain, ne serait-ce que pour qu'il nous dise s'il attendra ou non.

**Le sénateur Keon:** Je suis d'accord, monsieur le président. Je pense qu'il nous faut quelque chose d'officiel. Cependant, étant donné ce que nous a dit notre témoin et vu ce que nous avons déjà en main, nous pourrions l'autoriser à faire comme bon lui semble. Nous pourrions quand même présenter un rapport ultérieurement, c'est une option que nous avons, si j'ai bien saisi. Je pense que ce serait faire preuve de responsabilité que de soumettre quand même notre rapport. Je pourrais venir demain si c'est absolument nécessaire. Il faudrait que je réorganise ma journée.

**Le président suppléant:** L'objectif serait simplement de faire dire au directeur général des élections, officiellement, s'il a l'intention d'attendre ou non ou, s'il ne veut pas attendre, s'il souhaite quand même avoir notre rapport. C'est tout. J'aimerais avoir quelque chose dans le compte rendu, émanant de lui, concernant le calendrier et toute la chronologie de l'affaire. Cependant, je n'insisterai pas si les sénateurs ne veulent pas procéder ainsi.

*[Text]*

Can you be here, Senator Marshall?

**Senator Marshall:** I will make that commitment.

**The Acting Chairman:** Senator Kenny can be here and Senator Keon can be here. Does 10 o'clock suit?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Acting Chairman:** So we will meet at 10 o'clock tomorrow morning and we will have the Chief Electoral Officer in attendance. If it turns out that for any reason the Chief Electoral Officer cannot come, I will let you know and the meeting can be cancelled, if that is agreeable.

The committee adjourned.

*[Traduction]*

Pourrez-vous venir, sénateur Marshall?

**Le sénateur Marshall:** Je m'y engage.

**Le président suppléant:** Le sénateur Kenny peut venir et le sénateur Keon aussi. Est-ce que 10 heures vous conviennent?

**Des voix:** D'accord.

**Le président suppléant:** Nous nous réunirons donc demain matin à 10 heures, en présence du directeur général des élections. Advenant que ce dernier ne puisse venir, pour quelque raison, je vous le ferai savoir et j'annulerai la réunion, si vous êtes d'accord.

La séance est levée.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9

---

WITNESS—TÉMOIN

Mr. Graham Eglington, Lawyer-Consultant.

M. Graham Eglinton, avocat-conseil.



Third Session  
Thirty-fourth Parliament, 1991-92

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Legal and Constitutional Affairs

*Acting Chairman:*  
The Honourable ROYCE FRITH

Tuesday, July 7, 1992

Issue No. 31

### Second Proceedings on:

Review of the proposed regulation to the  
Referendum Act,  
in accordance with subsection 7(6) of the Act

### INCLUDING:

Recommendations on the regulation made pursuant  
to section 7(3) of the Referendum Act adapting  
the Canada Elections Act

WITNESSES:  
(see back cover)

Troisième session de la  
trente-quatrième législature, 1991-1992

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Président intérimaire:*  
L'honorable ROYCE FRITH

Le mardi 7 juillet 1992

Fascicule n° 31

### Deuxième fascicule concernant:

L'étude du règlement proposé à la Loi référendaire,  
conformément à l'article 7(6)  
de la Loi

### Y COMPRIS:

Recommandations concernant le règlement,  
conformément au paragraphe 7(3) de la Loi  
référendaire, faisant l'adaptation de la  
Loi électorale du Canada

TÉMOINS:  
(voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Nathan Nurgitz, *Chairman*

The Honourable Richard J. Stanbury, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin

Bonnell

Cogger

DeWare

Di Nino

Doyle

\*Frith (or Molgat)

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Hastings

Kenny

Keon

Lewis

Marshall

\*Murray, P.C.

(or Lynch-Staunton)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable Nathan Nurgitz

*Vice-président:* L'honorable Richard J. Stanbury

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin

Bonnell

Cogger

DeWare

Di Nino

Doyle

\*Frith (ou Molgat)

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

Hastings

Kenny

Keon

Lewis

Marshall

\*Murray, P.C.

(ou Lynch-Staunton)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate*, Tuesday, June 23, 1992:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Lynch-Staunton moved, seconded by the Honourable Senator Doyle:

That, pursuant to subclauses (6) and (7) of clause 7 of Bill C-81, An Act to provide for referendums on the Constitution of Canada, the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be the designated Committee to review the regulations proposed by the Chief Electoral Officer.

The question being put on the motion, it was adopted.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 23 juin 1992:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Lynch-Staunton propose, appuyé par l'honorable sénateur Doyle,

Que, conformément aux paragraphes (6) et (7) de l'article 7 du Projet de loi C-81, Loi concernant les référendums sur la Constitution du Canada, le Comité sénatorial des affaires juridiques et constitutionnelles soit le comité désigné pour étudier les règlements proposés par le directeur général des élections.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Gordon Barnhart

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JULY 7, 1992

(36)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day in Room 256-S, at 10:10 a.m., the Honourable Senator Frith, presiding.

*Members of the Committee Present:* The Honourable Senators Frith, Kenny, Keon, and Marshall. (4)

*In Attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Mollie Dunsmuir, Research Officer.

*Also in Attendance:* The official Reporters of the Senate.

*Witnesses:*

*From Elections Canada:*

Mr. Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer;

Mr. Jacques Girard, Counsel.

Mr. Graham Eglington, Lawyer-Consultant.

The Committee resumed consideration of the proposed regulations to the Referendum Act, in accordance with subsection 7(6) of the Act.

Mr. Kingsley made a statement.

The witnesses answered questions.

*It was agreed,—*That the letter dated June 26, 1992 from Mr. Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer to Mr. Gordon Barnhart, Clerk of the Senate, be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings. (See Appendix "A").

*It was agreed,—*That the First Report of the Special Committee on Electoral Reform of the House of Commons be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings. (See Appendix "B").

*It was agreed,—*That the Committee submit its recommendations, made pursuant to subsection 7(6) of the Referendum Act, to Mr. Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer, on Monday, July 13, 1992.

At 11:32 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Paul Bélisle

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 7 JUILLET 1992

(36)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui dans la pièce 256-S, à 10 h 10, sous la présidence de l'honorable sénateur Frith.

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Frith, Kenny, Keon et Marshall. (4)

*Aussi présente:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Mollie Dunsmuir, attachée de recherche.

*Également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:*

*D'Élections Canada:*

M. Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections;

M. Jacques Girard, conseiller.

M. Graham Eglington, avocat-conseil.

Le Comité reprend l'étude du règlement proposé à la Loi référendaire, conformément au paragraphe 7(6) de la Loi.

M. Kingsley fait une déclaration.

Les témoins répondent aux questions.

*Il est convenu—*Que la lettre du 26 juin 1992 envoyée par M. Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections, à M. Gordon Barnhart, greffier du Sénat, soit imprimée en tant qu'annexe au procès-verbal d'aujourd'hui. (Voir annexe «A»).

*Il est convenu—*Que le premier rapport du Comité spécial sur la réforme électorale de la Chambre des communes soit imprimé en annexe aux Procès-verbaux d'aujourd'hui. (Voir annexe «B»).

*Il est convenu—*Que le Comité soumette ses recommandations, faites conformément au paragraphe 7(6) de la Loi référendaire, à M. Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections, le lundi 13 juillet 1992.

À 11 h 32, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, July 7, 1992

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:00 a.m. to review the proposed regulation to the Referendum Act, in accordance with subsection 7(6) of the act.

**Senator Royce Frith** (*Acting Chairman*) in the Chair.

**The Acting Chairman:** Honourable senators, I see a quorum. Our witnesses this morning are the Chief Electoral Officer, Mr. Jean-Pierre Kingsley, whose letter to the Clerk of the Senate we saw at yesterday, and accompanying which he deposited the regulations under section 7(3) of the Referendum Act. With him is Mr. Jacques Girard, who is legal counsel.

Honourable senators, Mr. Kingsley has come here at our invitation. You will recall that yesterday we walked through the regulations with our advisor, Mr. Graham Eglington, and I can report to you that since that time our researcher, Ms. Dunsmuir, and Mr. Eglington have agreed on a consolidation of the conclusions we reached at yesterday's meeting. We do not have it in both languages but we have shown it to Mr. Kingsley and we have copies in an unofficial form for your help and edification.

I have a few questions to which I wish to direct Mr. Kingsley's attention, but first I will ask him if he wants to make an opening statement.

**Mr. Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer:** Mr. Chairman, members of the committee, I always appreciate invitations to come before a Senate committee. This is our second appearance, our first being when the Senate committee was considering Bill C-81, the bill which led to the present legislation on a referendum. However, I do not have any introductory remarks to make in a formal sense because of the fact that we were invited late yesterday afternoon, after I had indicated that we would be willing to meet with you at any time and any place. That did preclude the opportunity for us to make formal statements available in both official languages.

Mr. Girard and I had an hour this morning to start reviewing the fine work that has been done by Mr. Eglington and Ms. Dunsmuir. We appreciate that opportunity.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 7 juillet 1992

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit ce matin à 10 h pour examiner la proposition de règlement rattaché à la Loi référendaire, conformément au paragraphe 7(6) de ladite loi.

**Le sénateur Royce Frith** (*président suppléant*) occupe le fauteuil.

**Le président suppléant:** Honorables sénateurs, je constate que nous disposons du quorum. Nos témoins, ce matin, sont le Directeur général des élections, M. Jean-Pierre Kingsley, qui a fait parvenir au greffier du Sénat une lettre dont nous avons pris connaissance hier; il s'agissait d'une lettre d'accompagnement du règlement qu'il a soumis en vertu du paragraphe 7(3) de la Loi référendaire. Il est accompagné de M. Jacques Girard, conseiller juridique.

Honorables sénateurs, M. Kingsley répond à notre invitation en comparaisant devant nous. Vous vous souviendrez qu'hier, nous avons passé en revue le règlement avec notre conseiller, M. Graham Eglington, et je peux vous informer de ce que depuis lors, notre recherchiste, Madame Dunsmuir, et M. Eglington ont convenu de regrouper les conclusions que nous avons tirées au terme de notre séance d'hier. Nous ne disposons pas encore de ces conclusions dans les deux langues, mais nous les avons montrées à M. Kingsley; nous en avons des exemplaires officiels et ils pourront vous être utiles et vous renseigner.

J'ai quelques questions à poser à M. Kingsley, mais, tout d'abord, je voudrais lui demander s'il souhaite faire une déclaration liminaire.

**M. Jean-Pierre Kingsley, Directeur général des élections:** Monsieur le président, membres du Comité, je suis toujours honoré d'être invité à comparaître devant un Comité sénatorial. Il s'agit de ma deuxième comparution, la première ayant eu lieu à l'occasion de l'examen par le Comité du projet de loi C-81, texte qui a débouché sur l'actuelle Loi référendaire. Toutefois, je n'ai pas de déclaration liminaire proprement dite à faire, étant donné que nous n'avons reçu l'invitation qu'en fin d'après-midi hier, après que j'eus indiqué que nous étions disposés à vous rencontrer au moment et au lieu de votre choix. Nous n'avons donc pas eu la possibilité de préparer des déclarations en bonne et due forme dans les deux langues officielles.

M. Girard et moi-même avons passé une heure, ce matin, à examiner le travail de qualité accompli par M. Eglington et Madame Dunsmuir. Nous sommes heureux de ce que cette possibilité nous ait été offerte.



[Text]

I would conclude my remarks by saying that it is certainly a reflection on the complexity of the electoral law which, as you know, is a self-contained piece of legislation without regulations. That, I think, was designed deliberately by the people who drafted the legislation so that the Governor in Council could not hold sway over parts of the Elections Act by being able to issue regulations. However, that has meant that, over the years, we have come up with a complex piece of legislation that has been corrected piecemeal over time, hence the difficulty that you may have experienced in reading it and the difficulty we have experienced in administering it as well.

The particular process that we have followed, which was the one that was given to us under the Referendum Act, was to adapt the Elections Act only to make it fit into a referendum process. As I indicated to the House of Commons committee, and as I indicated to my staff, unfortunately this does not afford us the opportunity to change the things that all of us, parliamentarians and administrators of the process alike, have been wanting to have amended over the years. That is really not the purpose of this exercise. So, in effect, as my transmittal note to the Clerks of the two houses says, this is an adaptation where, if a change was required to make something electoral into something referendum, then that is how we proceeded.

Ce qui fait en sorte que finalement, nous aboutissons à une loi de base qui est la Loi référendaire et l'autre loi de base qui sera la Loi électorale adaptée. Cette loi électorale adaptée sera le fruit de nos travaux et de vos travaux lorsque nous aurons eu vos commentaires en dernier lieu et lorsque nous aurons eu l'occasion d'y réfléchir pour nous assurer que cela reflète l'intention du législateur dont vous faites partie pour faire en sorte que seulement des adaptations soient permises et non pas des modifications, tant et aussi désirables qu'elles puissent paraître. Je vous remercie monsieur le président.

**Le président intérimaire:** A ce sujet, il s'agit d'une adaptation disons d'une loi A pour établir une loi B. Pour ce faire, on ne peut pas amender A sans craindre de faire l'adaptation. Il faut absolument accepter A comme A existe et essayer de faire des adaptations.

**M. Kingsley:** C'est ça.

**The Acting Chairman:** Senators, I have a couple of questions to which I would like to direct the witnesses' attention and your attention also.

**Senator Kenny:** Mr. Chairman, on a point of order, there is no translation.

[Traduction]

Je terminerais ces quelques observations en faisant remarquer que le règlement proposé témoigne sans aucun doute de la complexité de la Loi électorale, laquelle, comme sous le savez, est un texte législatif indépendant auquel aucun règlement n'est rattaché. Je crois que les rédacteurs de ce texte ont délibérément choisi cette façon de faire de manière à ce que le gouverneur en conseil ne puisse, en détenant le pouvoir d'émettre un règlement, infléchir des dispositions de la Loi électorale. Toutefois, cette situation a eu pour effet, au fil des ans, de nous amener à amender à la pièce une loi complexe, d'où la difficulté que vous avez peut-être éprouvée à la lire et la difficulté que nous avons eue à l'administrer, également.

Le processus particulier que nous avons suivi, selon les dispositions de la Loi référendaire, consistait à adapter la Loi électorale seulement dans le but de la rendre compatible avec un processus référendaire. Comme je l'ai fait observer devant le Comité de la Chambre des communes, et comme je l'ai indiqué aussi à mon personnel, cela ne nous permet malheureusement pas d'amender toutes les dispositions que chacun de nous, aussi bien les parlementaires que les administrateurs du processus lui-même, avons souhaité amender au fil des ans. Tel n'est pas, en l'occurrence, le but de l'opération. Donc, dans les faits et comme le souligne la note d'accompagnement que j'ai envoyée aux greffiers des deux chambres, il s'agit d'une adaptation en vertu de laquelle nous nous sommes bornés à proposer des amendements de façon à ce que les dispositions de la Loi électorale puissent s'appliquer à un référendum.

In essence, what we have is a basic referendum law and another basic law, an adapted electoral law. This adapted Elections Act law will, once we have finally received your comments and once we have had an opportunity to reflect upon the process and ensure that it reflects the intention of the legislators, reflect the work that we and you have put into the process in an effort to ensure that the legislation is merely adapted, not amended, however desirable any amendments may appear to be. Thank you, Mr. Chairman.

**The Acting Chairman:** It's rather like adapting Act A to establish Act B. We cannot amend A without adapting it. We have to accept A as it exists and try to adapt it.

**Mr. Kingsley:** That's right.

**Le président suppléant:** Messieurs les sénateurs, j'ai quelques questions sur lesquelles j'aimerais attirer l'attention des témoins et la vôtre, aussi.

**Le sénateur Kenny:** Monsieur le président, je fais un rappel au Règlement pour indiquer qu'il n'y a pas d'interprétation.

[Text]

**The Acting Chairman:** I suppose it is just not working, because there are translators there, I believe.

I said that I understood the witness to say that he was only authorized by the legislators to take Act A, which is the Elections Act, and adapt it to create Act B. In the course of doing that, he could not change A in order to establish B. He was stuck with A as it existed, and as he said just before that, A as it exists could itself do with some consolidation and cleaning up, but that this was not an occasion when he could do that.

**Senator Marshall:** Is this a precedent, this adaptation?

**The Acting Chairman:** That is a good point. I expect that probably it is. Mr. Kingsley, do you know of any other situation where the legislature has said that it wants to accomplish something, and since an existing act does more or less the same thing, it has authorized the passing of regulations to adapt Act A in order to create Act B?

**Mr. Kingsley:** Based on my imperfect knowledge, I think this is the first time, but I hope that it will not be my main claim to fame.

**Senator Marshall:** The government is imposing something on Parliament in order to suit a particular purpose. It is changing all the historic rules just for the purpose of doing something that it wants to do.

**The Acting Chairman:** Except that we did it. The government did not impose it on us. The government persuaded us to do it.

**Senator Marshall:** However, I did not pick up on it before. Could you comment on that, Mr. Kingsley?

**Mr. Kingsley:** The only comment I can make in respect of that situation is that while it does set a precedent, it is also important that both houses have an opportunity to have committees such as this one review the content of those regulations that become an act, effectively, such as you are doing today. I can assure committee members, as I have done with the house committee, that all of the comments that will be made to us by this committee will be studied scrupulously and changes will be made to reflect the desired changes to the regulations that have been proposed.

If you read my letter carefully, I do talk about "proposed regulations". We have worked very, very hard in putting this together. I think that the number of comments that we received reflects well on the work that has been done. How-

[Traduction]

**Le président suppléant:** Je crois que c'est seulement un problème technique, parce que les interprètes sont là, je pense.

J'ai fait observer que d'après mon interprétation des propos tenus par le témoin, celui-ci n'était autorisé par le législateur qu'à prendre la loi A, à savoir la Loi électorale, et à l'adapter pour établir la loi B. Ce faisant, il ne peut pas amender la loi A. Il doit se fonder sur la loi A dans son état actuel, et comme le témoin le faisait remarquer juste avant, la loi A, dans son état actuel, devrait être resserrée et améliorée, mais le processus actuel ne se prête pas à ce type de démarche.

**Le sénateur Marshall:** Cette adaptation constitue-t-elle un précédent?

**Le président suppléant:** Voilà une bonne question. J'aurais tendance à répondre par l'affirmative. M. Kingsley, êtes-vous au fait de quelque autre situation où le Parlement ait manifesté son intention d'accomplir quelque chose et où, puisqu'une loi en vigueur prévoit plus ou moins la même chose, il a autorisé l'adoption d'un règlement adaptant la loi A pour établir la loi B?

**M. Kingsley:** D'après mes connaissances, qui sont imparfaites, je crois qu'il s'agit d'un précédent, mais j'espère que cette réponse ne constitue pas tout ce que l'Histoire retiendra de moi.

**Le sénateur Marshall:** Le gouvernement impose quelque chose au Parlement pour arriver à certaines fins particulières. Il change toutes les règles établies de longue date dans le simple but d'atteindre un but qu'il s'est fixé.

**Le président suppléant:** Sauf que nous l'avons fait. Le gouvernement ne nous a pas imposé cela. Il nous a persuadés de le faire.

**Le sénateur Marshall:** Toutefois, je n'ai pas soulevé cette question auparavant. Pouvez-vous formuler des observations là-dessus, M. Kingsley?

**M. Kingsley:** La seule observation que je puisse faire à propos de cette situation, c'est que, même si elle établit un précédent, il importe également que les deux chambres aient la possibilité de confier à des comités comme le vôtre la tâche d'examiner la teneur de ce règlement qui devient, dans les faits, une loi; c'est ce que vous faites aujourd'hui. Je peux donner aux membres du Comité l'assurance, comme je l'ai déjà fait devant le Comité de la Chambre, que toutes les observations qui nous seront faites par votre Comité seront étudiées avec le plus grand soin. Nous procéderons à des modifications correspondant à celles que vous souhaitez en ce qui concerne le règlement proposé.

Si vous lisez ma lettre attentivement, vous constaterez que j'évoque le «règlement proposé». Nous avons travaillé très, très fort pour mettre au point ce projet. Je crois que les nombreux commentaires que nous avons reçus sont assez favo-



[Text]

ever, we have not claimed that the work was perfect, so we are open to suggestions and comments.

I am very serious about that because it is our intention to amend these regulations to reflect those changes that can be made, and to reflect the over-all concern of being held within the confines of the Referendum Act, which asks us to adapt the Elections Act.

**Senator Marshall:** If a referendum is held with this adaptation, will it be legal? I appreciate your position, but the changes that you are suggesting will be made after the fact. Therefore you will be using an adapted version of the Elections Act to suit the direction of effort of the government, and you admit that it is not one that you would like to see.

**Mr. Kingsley:** The regulations are an intrinsic part of what is required to exist before a referendum can be called. So we will take into account immediately the work that you are doing. The regulations that will be issued will take into account the very comments you will make. Therefore, any referendum that is held will be held under the Referendum Act and the Elections Act as adapted, after consideration of what you will have proposed.

**The Acting Chairman:** I have four or five points I want to direct to your attention which can then be followed up on, if desired.

The first is the letter that you sent to Mr. Barnhart under the act. You have the letter before you. In the first full paragraph after you cited subsection 7(3) you say:

The date on which I propose to make the subject regulation is July 8th, 1992.

I have a couple of points on that sentence. First, the French version uses the verb "prendre" for "make". I pass that on to you and to your counsel, because Senator Cogger, who was here yesterday but was unable to be here today, queried whether that was a good French word. The word that is used in the act, I believe, is "make" in English and "prendre" in French and it uses the past, "prise", later. I do not want to get into a debate that might better be held by L'Académie française, but I pass on to you that Senator Cogger wonders about the word "prendre" reflecting the word "make".

Then you say "the subject regulation". Why is the singular used there? Are you not making regulations, plural?

[Traduction]

rables au travail que nous avons accompli. Nous n'avons, toutefois, pas fait valoir qu'il s'agit d'un texte parfait. Nous sommes donc tout disposés à accueillir suggestions et commentaires.

Je le dis très sérieusement, car nous avons bel et bien l'intention de modifier ce règlement dans la mesure du possible et afin de tenir compte du souci général de le situer dans le cadre de la Loi référendaire, qui nous demande d'adapter la Loi électorale.

**Le sénateur Marshall:** Si un référendum est tenu à la suite de cette adaptation, sera-t-il légal? Je comprends votre position, mais reste que les modifications que vous proposez interviendront après le fait. Vous allez donc utiliser une version adaptée de la Loi électorale pour vous aligner sur l'orientation choisie par le gouvernement, et vous admettez que ce n'est pas la version que vous souhaiteriez.

**M. Kingsley:** Le règlement fait partie intégrante des textes qui doivent être en vigueur avant qu'un référendum puisse être déclenché. Nous allons donc tenir immédiatement compte des travaux que vous êtes en train de mener. Le règlement qui sera proclamé prendra en considération les observations que vous ferez. Donc, tout référendum tenu en vertu de la Loi référendaire et de la Loi électorale adaptée le sera après examen de vos propositions.

**Le président suppléant:** J'ai quatre ou cinq éléments à vous soumettre et peut-être souhaitera-t-on les approfondir.

Le premier a trait à la lettre que vous avez envoyée à M. Barnhart aux termes de la Loi. Vous avez cette lettre devant vous. Dans le premier paragraphe complet après votre citation du paragraphe 7(3), vous écrivez ce qui suit:

La date à laquelle je me propose de prendre ce règlement est le 8 juillet 1992.

J'ai deux observations à faire sur cette phrase. Tout d'abord, la version française contient le verbe «prendre», qui correspond au verbe anglais «make». Je vous communique ce commentaire à vous et à votre conseiller juridique parce que le sénateur Cogger, qui était parmi nous hier mais ne peut assister à la séance d'aujourd'hui, a posé la question de savoir si ce verbe français était celui qui convenait. Dans la Loi, je crois, on emploie en anglais le verbe «make» et, en français, «prendre»; un peu plus loin, dans la Loi, on utilise le participe passé «prise». Je ne veux pas m'enfermer dans un débat que l'Académie française serait sans doute davantage en mesure de trancher, mais je vous transmets les interrogations du sénateur Cogger au sujet de l'équivalence entre «make» et «prendre».

Puis, vous écrivez: «ce règlement». Pourquoi utiliser le singulier dans ce cas. Ne prenez-vous pas des règlements, au pluriel?

[Text]

**Mr. Kingsley:** It is one regulation adapting the Elections Act.

**The Acting Chairman:** I see. We tried yesterday, as a matter of vocabulary, to distinguish between “section” and “regulation” so we would understand that when we used the word “section” we were referring to a section of either the Referendum Act or the Elections Act, and when we were referring to what you were proposing, namely the adaptation, we used the word “regulation”. So although there is one regulation establishing the Referendum Act, they are all regulations, plural?

**Mr. Kingsley:** Yes.

**The Acting Chairman:** Then I want to ask you about the date of the 8th, in view of what Senator Marshall was asking you. In other words, do you indeed, as you implied a moment ago, intend to wait for what we will give you as a report before you actually make that date effective? In other words, between now and tomorrow will you be making any changes you feel are appropriate, or will you extend the date, say, till next week?

**Mr. Kingsley:** The question can be perhaps turned around and I could ask you when you think your committee might be able to provide us with its final comments.

**The Acting Chairman:** Today I intend to propose that we give you the transcript of yesterday’s hearing. I think it has already been given to you, but I want it on the record formally that we are giving it to you, and also a consolidation statement by Ms Dunsmuir and Mr. Eglington, which I believe you also have, as a sort of interim report. By the end of the day, we may decide that that is all we will do. However, we will want time, certainly to translate, and to formally give you a report of what we recommend as appropriate, to use the language of the act, perhaps by the first of the week. I think we could make such a deadline.

I do not know whether I speak for the committee, but my own feeling is that it would be a good thing for the process, since this is the launching of the process, if it did follow that sequence. In other words, I do not think it would be a good thing for the historical record to show that the sequence was deposit, hearing, proclamation or making, and then report. In other words, we will try and cooperate with you to make the sequence run as anticipated, namely, adaptation, deposit, report, and proclamation.

[Traduction]

**M. Kingsley:** Il s’agit d’un règlement adaptant la Loi électorale.

**Le président suppléant:** Je vois. Nous avons tenté hier, sur le plan du vocabulaire, de faire une distinction entre «article» et «règlement» de manière à comprendre que lorsque nous utilisons le mot «article», nous faisons allusion à un article de la Loi référendaire ou de la Loi électorale, et lorsque nous faisons un renvoi à ce que vous proposez, à savoir, l’adaptation, nous utilisons le mot «règlement». Donc, bien qu’il n’y ait qu’un règlement établissant la Loi référendaire, il s’agit dans tous les cas de règlements, au pluriel?

**M. Kingsley:** Oui.

**Le président suppléant:** Maintenant, j’ai une question à vous poser à propos de la date du 8, à la lumière de ce que le sénateur Marshall vous demandait. En d’autres termes, avez-vous vraiment l’intention, comme vous le laissiez entendre à l’instant, d’attendre ce que nous vous transmettrons en guise de rapport avant de décider que cette date sera la date d’entrée en vigueur? Autrement dit, d’ici à demain, ferez-vous des modifications qui vous paraissent appropriées ou allez-vous prolonger le délai jusqu’à, disons, la semaine prochaine?

**M. Kingsley:** Je peux peut-être vous renvoyer la question et vous demander quand, à votre avis, votre Comité sera en mesure de nous soumettre ses dernières observations.

**Le président suppléant:** Aujourd’hui, j’ai l’intention de proposer qu’on vous remette la transcription des audiences d’hier. Je crois que ça a déjà été fait, mais je veux qu’il soit officiellement consigné que nous vous la remettons, ainsi qu’une déclaration récapitulative préparée par Mme Dunsmuir et M. Eglington, que vous avez également, je crois, en guise de rapport provisoire, en quelque sorte. Il se peut que d’ici la fin de la journée, nous décidions de ne pas aller plus loin. Toutefois, il nous faudra du temps, à tout le moins pour traduire ces documents, et pour vous soumettre officiellement un rapport contenant les recommandations que nous jugerons utiles, pour reprendre le libellé de la Loi, peut-être le premier jour de la semaine prochaine. Je crois que nous pourrions respecter ce délai.

Je ne sais pas si les membres du Comité partageront mon avis, mais je considère que cette façon de faire constituerait une contribution utile au processus, puisqu’il s’agit bien d’enclencher le processus, si nous respectons l’ordre des étapes. En d’autres termes, je ne crois pas qu’il serait bon que le procès-verbal du Comité indique que l’ordre retenu a été le suivant: déposition, audiences, proclamation ou prise, puis présentation d’un rapport. Autrement dit, nous allons nous efforcer de coopérer avec vous pour que l’ordre des étapes soit celui qui est prévu, à savoir, adaptation, déposition, présentation d’un rapport, puis proclamation.



[Text]

**Mr. Kingsley:** I would be lying to you if I told you that I did not understand the subtlety of what you have just said.

I want to make one thing clear if I may, Mr. Chairman: We are very sensitive to the wishes of both the Senate and the House of Commons committees charged with this task. It was for that reason that, even though the legislation foresees a minimum of seven days, when I sent out my letter—

**The Acting Chairman:** The 26th.

**Mr. Kingsley:** —we effectively gave twelve days. Therefore I would ask, with all due respect, that you and your committee take that into consideration in terms of the timeframes that you will require to finalize anything that you wish to say.

**The Acting Chairman:** That is very reasonable. I believe that if the date of the 8th is not absolutely essential and you can extend it a few days until Monday or Tuesday of next week, then we can understand each other. You will know that you have cooperated with us to make the record look as I think it should look, and we will, in our turn, cooperate to get something to you by that date.

**Mr. Kingsley:** Perhaps I can add to that by saying that I am ready to be swayed by the wishes of the committee. I will, however, make one request; that is, if you decide that there will be another report further to this one, perhaps we could have that in our hands by next Monday. I would like to explain why this is. Again, if it can only be done by Tuesday, then so be it.

**The Acting Chairman:** You wish to have the report in your hands on Monday?

**Mr. Kingsley:** Yes.

**The Acting Chairman:** And for a proclamation date of the following day, approximately?

**Mr. Kingsley:** Probably, unless you introduce new elements which require a lot of thought.

**The Acting Chairman:** No, that is different. Then it is in your hands. If you decide because of what we recommend that you want to extend it further, then that is obviously up to you. I am prepared, unless the committee corrects me, to undertake accordingly—and it may be that we will not have anything beyond today, but if you will extend to Monday, it gives us time for translation and time to take one deep breath before the date. You understand why. It is nothing personal with respect to the committee, just that the sequence has shown that the Chief Electoral Officer did this, he consulted, waited until

[Traduction]

**M. Kingsley:** Je ne dirais pas la vérité si je vous disais que je n'ai pas compris la subtilité des propos que vous venez de tenir.

Je tiens à dissiper tout malentendu sur un élément, si vous me le permettez, monsieur le président. Nous sommes très sensibles aux vœux des Comités à la fois du Sénat et de la Chambre des communes auxquels incombe cette responsabilité. C'est pour cette raison que, même si la loi prévoit un minimum de sept jours, lorsque j'ai envoyé ma lettre. . .

**Le président suppléant:** Le 26.

**M. Kingsley:** . . . nous avons effectivement prévu un délai de douze jours. Je vous demanderais donc, avec tout le respect qui vous est dû, que vous et votre Comité prennent ce fait en considération en ce qui concerne les délais dont vous aurez besoin pour mettre la dernière main aux recommandations que vous souhaitez formuler.

**Le président suppléant:** C'est tout à fait raisonnable. Je crois que si la date du 8 n'est pas absolument essentielle et si vous pouvez la repousser de quelques jours jusqu'à lundi ou mardi de la semaine prochaine, nous pouvons nous comprendre. Vous pourrez vous dire que avez collaboré avec nous pour que les dossiers fassent état de l'ordre normal des étapes; quant à nous, nous prêterons notre concours pour que vous obteniez quelque chose de nous avant cette date.

**M. Kingsley:** Je pourrais ajouter que je suis disposé à me laisser convaincre par les vœux du Comité. Toutefois, j'ai une demande à présenter, à savoir, que si vous décidez de rédiger un autre rapport venant s'ajouter à celui qui m'a été remis, vous nous le soumettiez, si possible, lundi prochain. J'aimerais m'expliquer là-dessus. Encore une fois, si ce n'est pas possible avant mardi, soit!

**Le président suppléant:** Vous souhaitez recevoir le rapport lundi?

**M. Kingsley:** Oui.

**Le président suppléant:** Et le règlement serait proclamé le lendemain, approximativement?

**M. Kingsley:** Probablement, à moins que vous n'ajoutiez de nouveaux éléments qui demandent beaucoup de réflexion.

**Le président suppléant:** Non, cela, c'est autre chose. À partir de là, la décision vous appartient. Si vous décidez de prolonger une nouvelle fois le délai à cause des recommandations que nous vous aurons présentées, cela relève bien évidemment de vous. Je suis tout disposé, à moins que le Comité ne prenne une position contraire, à prendre l'engagement de respecter ce calendrier. Il ne se peut que nous n'ayons rien à formuler à la fin de la journée en cours, mais si vous prolongez le délai jusqu'à lundi, cela nous donne le temps de faire traduire les textes et d'y réfléchir comme il se doit avant la

[Text]

he got the appropriate reports, and then made the proclamation.

**Mr. Kingsley:** That is why in my letter the verb “proposed” was utilized.

**The Acting Chairman:** I understand.

**Mr. Kingsley:** I want to explain the reason for the importance of a date whereby certain things must happen. We must have a final text at some stage. We are preparing revisions to a slough of forms that follow upon this.

**The Acting Chairman:** I have noticed that they are referred to in the House of Commons report, in fact.

**Mr. Kingsley:** Therefore, everything is being held. It is like trying to hold back horses with sheer physical strength. It must take off in order to meet the timeframes that have been established in the legislation. In our view, that is why, in turn, we must impose some kind of timeframe. What you have proposed to us sounds eminently acceptable, and therefore I appreciate the cooperation of you and your committee.

**The Acting Chairman:** Very well, that is done; we will have them in your hands by Monday.

**Senator Marshall:** We are just giving it sober second thought.

**The Acting Chairman:** My next point was to ask you if there is anything in the House of Commons report—which we received yesterday—that you wish to comment on. We had a look at it. Is it formally a part of our record?

**Mr. Paul Bélisle, Clerk of the Committee:** Not yet.

**The Acting Chairman:** I think it should be. Do you agree, honourable senators, to make the House of Commons report part of our record?

**Hon. Senators:** Agreed.

*(For text of document, see Appendix, p. 31A:1)*

**The Acting Chairman:** I am not saying that you must comment on that report of the House of Commons committee, but is there anything that you think we should know arising out of it? I will come to it again with reference to Mr. Eglington's comments, and I wanted to give you the opportunity to make comments about that if you think they would help us. If not, we will come to it again in a moment.

[Traduction]

date fixée. Vous comprenez ma motivation. Il ne s'agit pas ici de l'intérêt propre au Comité, mais tout simplement de montrer que le Directeur général des élections a pris telle mesure, il a mené des consultations, il a attendu qu'on lui soumette les rapports pertinents, puis il a proclamé le règlement.

**M. Kingsley:** C'est pourquoi, dans ma lettre, j'ai utilisé le verbe «proposé».

**Le président suppléant:** Je comprends.

**M. Kingsley:** Je tiens à expliquer pourquoi il importe que certaines étapes soient franchies à une certaine date. Il nous faut disposer un jour ou l'autre d'un texte définitif. Nous sommes en train de préparer des modifications d'une série de formulaires qui découlent de ce processus.

**Le président suppléant:** J'ai remarqué qu'on en fait mention, effectivement, dans le rapport de la Chambre des communes.

**M. Kingsley:** C'est pourquoi tout est en marche. C'est comme si on tentait de retenir des chevaux avec la seule force de ses poignets. Le processus doit s'enclencher de façon à ce que soient respectés les délais énoncés dans la Loi. À notre avis, c'est pour cette raison que nous devons, à notre tour, imposer certaines échéances. Ce que vous nous avez proposé nous paraît tout à fait acceptable. Je me félicite donc de votre coopération et de celle du Comité.

**Le président suppléant:** Très bien, c'est entendu; vous aurez nos documents d'ici lundi.

**Le sénateur Marshall:** Nous voulons simplement avoir le temps de réfléchir de nouveau à tout cela à tête reposée.

**Le président suppléant:** Je voulais vous demander ensuite s'il y a quoi que ce soit dans le rapport de la Chambre des communes—que nous avons reçu hier—que vous souhaiteriez commenter. Nous n'avons eu le temps que d'y jeter un coup d'oeil. Fait-il officiellement partie de notre dossier?

**M. Paul Bélisle, greffier du Comité:** Pas encore.

**Le président suppléant:** Je crois qu'il le devrait. Les honorables sénateurs sont-ils d'accord pour que le rapport de la Chambre des communes fasse partie de notre dossier?

**Des voix:** D'accord.

*(Le texte du document figure à l'annexe, p. 31A:3)*

**Le président suppléant:** Je ne dis pas qu'il vous faut commenter ce rapport du Comité de la Chambre des communes, mais contient-il des éléments qui, à votre avis, devraient être portés à notre attention? J'y reviendrai en faisant allusion aux observations de M. Eglington, et je souhaitais vous donner la possibilité de formuler des observations à ce sujet si vous estimez que cela peut nous être utile. Dans le cas contraire, nous y reviendrons tout à l'heure.



[Text]

**Mr. Kingsley:** Perhaps I should mention that in the one hour that Mr. Girard and I had to peruse the summary comments made by Mr. Eglington—prepared by Mrs. Dunsmuir—we did not get a chance to review the sheet where Mr. Eglington comments on which sections of the House of Commons committee report he agreed with.

**The Acting Chairman:** I understand. Perhaps we can leave it until I come to it, because we will come to that point. Before seeing that, did you have any comments arising from the House of Commons report?

**Mr. Kingsley:** The comment I made earlier is that there is a matter for serious consideration on our part, which has barely begun. As I mentioned, we are perusing this document practically for the first time. The one comment I do have is that there are suggestions contained in that report dealing with timeframes and essentially asking if there is a way whereby the timeframes can be the same as under the Elections Act.

The Referendum Act calls for a referendum period of 36 days. That is it—36 days. The Elections Act calls for an electoral period of 50 days. There is no way, with all the geniuses that work for me and at my command, that I can put 50 into 36 and respect the timeframes under the 50 scenario. It is just not possible. You need to abbreviate certain timeframes; otherwise, you will not get the 36. That is a mathematical equation that is very easy to understand. Given some of the comments the House of Commons committee has made, it may be possible. It may be that it is in a relationship to so many days before a particular event. As a general rule, however, I want this committee to appreciate that you cannot run a 36-day referendum campaign within 50 days. We do not have that latitude. I do not have it. That was one general comment I wished to make.

The other comment I wish to make is that there are general recommendations at the start of the document provided to us by the House of Commons committee. There are many recommendations in there on which we are acting in terms of consolidating the legislation pertinent to a referendum in one book.

**The Acting Chairman:** The educational activity that they suggest?

**Mr. Kingsley:** Educational. All of these things are well under way. In respect of that, an immense amount of work has been done. That is ongoing. We expect that we will have a consolidated legal text so that everyone wanting to know what

[Traduction]

**M. Kingsley:** Je devrais peut-être faire remarquer que pendant l'heure que M. Girard et moi-même avons eue pour lire les observations sommaires formulées par M. Eglington, et préparées par Mme Dunsmuir, nous n'avons pas eu l'occasion d'examiner la page où M. Eglington présente des commentaires sur les parties du rapport de la Chambre des communes auxquelles il souscrit.

**Le président suppléant:** Je comprends. Peut-être pouvons-nous laisser cette question de côté jusqu'à ce que j'y revienne, car nous allons certainement y revenir. Avant de lire ces observations, aviez-vous des commentaires à faire au sujet du rapport de la Chambre des communes?

**M. Kingsley:** L'observation que j'ai déjà formulée, c'est que c'est là une question qu'il nous faut examiner soigneusement, et nous avons à peine commencé à le faire. Comme je le disais, nous avons commencé à lire ce document pratiquement pour la première fois. Ce que je peux d'ores et déjà faire observer, c'est que ce rapport contient des suggestions relatives aux délais et des questions portant, pour l'essentiel, sur le point de savoir s'il y a moyen de faire concorder les délais avec ceux que prévoit la Loi électorale.

La Loi référendaire prévoit que la campagne référendaire dure 36 jours. C'est cela, 36 jours. La Loi électorale prévoit une campagne électorale d'une durée de 50 jours. Il m'est impossible, même si je dispose de grands cerveaux qui travaillent sous mes ordres, de comprimer 50 jours en 36 et de respecter les délais prévus pour un scénario étalé sur 50 jours. Ce n'est tout simplement pas possible. Il faut raccourcir certains délais, sans quoi on ne peut tout faire en 36 jours. C'est là une équation mathématique qu'il est aisé de comprendre. À la lumière de certaines des observations que le Comité de la Chambre a faites, c'est peut-être possible. On peut peut-être fixer un délai de tant de jours avant telle ou telle étape. En règle générale, toutefois, je tiens à ce que votre Comité se rende compte qu'on ne peut pas tenir en 50 jours une campagne référendaire d'une durée prévue de 36 jours. Nous ne disposons pas de cette latitude. Je ne l'ai pas. Voilà une observation d'ordre général que je souhaitais faire.

L'autre commentaire que je voudrais faire a trait à l'existence, dans le document qui nous a été transmis par le Comité de la Chambre des communes, de certaines recommandations générales. Il y a dans ce document de nombreuses recommandations auxquelles nous donnons suite, en ce qui concerne le regroupement de la législation pertinente dans un seul volume.

**Le président suppléant:** Qu'en est-il de l'activité d'éducation que le Comité propose?

**M. Kingsley:** L'éducation. Toutes ces choses-là sont bien engagées. Dans ce domaine, il y a un énorme volume de travail qui a été accompli. Cela se poursuit. Nous nous attendons à avoir un texte juridique regroupé de façon à ce quiconque

[Text]

the referendum legislation in Canada is at the federal level will get it in one book, and it will be called the referendum legislation.

The other item I wanted to mention to you is that in terms of the veteran voter—

**The Acting Chairman:** This was Senator Marshall's interest.

**Mr. Kingsley:** It is an excellent concern that has been brought forward, and I have excellent news in that respect. By removing the veterans from the special voting rules, Parliament has in effect—because this was under the legislation—acceded to the request of veterans' associations that veteran voters be subject to the same rules of voting as all other Canadians and not under special voting rules which apply to the military and Canadians overseas. The advantage is that the veteran elector will not have to vote in advance of the ordinary Canadian elector. He or she will be able to vote on polling day and, obviously, within his or her residence, because these regulations affect people who reside within veterans' homes. That is what will happen.

As soon as the regulation is adapted, I intend to write to the Minister of Defence and the Minister of Veterans Affairs to draw this to their attention in case it slipped their minds, and to see that either the ministers or myself write to veterans' associations and make them fully aware of this circumstance in terms of the referendum legislation. I hope that addresses the veterans issue.

**The Acting Chairman:** I will certainly give way to you if you want to pursue that point, Senator Marshall.

**Senator Marshall:** Mr. Kingsley said that the veterans will all be able to vote as if they were in their own electoral district. I am a little confused. I may not have understood you properly. What about the veteran who is in an institution or a hospital 150 or 200 miles away?

**Mr. Kingsley:** That veteran will be able to vote within that institution and within that riding.

**Senator Marshall:** The riding which the institution is in?

**Mr. Kingsley:** The riding which the institution is in.

**Senator Marshall:** But he might be on a list in his home town.

[Traduction]

souhaitant connaître la législation référendaire fédérale canadienne puisse le faire en consultant un seul volume, et on l'appellera la législation référendaire.

L'autre élément que je souhaitais évoquer devant vous, c'est que s'agissant des électeurs qui sont d'anciens combattants. . .

**Le président suppléant:** Cette question intéresse le sénateur Marshall.

**M. Kingsley:** On a soulevé là une question très pertinente et j'ai d'excellentes nouvelles à vous communiquer à ce sujet. En soustrayant les anciens combattants aux Règles électorales spéciales, le Parlement a, dans les faits, car cela était prévu par la Loi, accédé à la demande des associations d'anciens combattants, qui réclamaient que ces derniers soient assujettis aux mêmes règles électorales que tous les autres Canadiens et non à des Règles électorales spéciales qui s'appliquent aux membres des forces armées et aux Canadiens à l'étranger. L'avantage de cette mesure, c'est que l'ancien combattant n'aura pas à voter avant l'électeur canadien ordinaire. Il ou elle pourra exprimer son suffrage le jour du scrutin et, bien évidemment, à l'intérieur de sa résidence, car ces règles touchent les gens qui habitent des foyers d'anciens combattants. C'est ce qui va se passer.

Dès que le règlement aura été adapté, je me propose d'écrire au ministre de la Défense et au ministre des Anciens combattants pour attirer leur attention là-dessus au cas où cela leur aurait échappé, et de veiller à ce que soit les ministres soit moi-même, nous écrivions aux associations d'anciens combattants pour qu'elles soient pleinement conscientes de la situation en ce qui concerne la législation référendaire. J'espère que cela règle la question des anciens combattants.

**Le président suppléant:** Soyez sûr que je vous céderai la parole si vous souhaitez poursuivre le débat sur cette question, sénateur Marshall.

**Le sénateur Marshall:** M. Kingsley vient de dire que les anciens combattants pourront voter comme s'ils se trouvaient dans leur propre circonscription. Je ne m'y retrouve pas très bien. Peut-être ne vous ai-je pas bien compris. Qu'en est-il de l'ancien combattant qui se trouve dans un établissement ou un hôpital à 150 ou 200 milles de sa circonscription?

**M. Kingsley:** Cet ancien combattant pourra voter à l'intérieur de cet établissement et de cette circonscription.

**Le sénateur Marshall:** La circonscription dans laquelle se trouve l'établissement?

**M. Kingsley:** La circonscription dans laquelle se trouve l'établissement.

**Le sénateur Marshall:** Mais son nom figure peut-être sur une liste dans sa ville où il est domicilié.



[Text]

**Mr. Kingsley:** That is one of the necessary changes that flows from allowing veterans to vote within the nursing home in which they are situate.

**Senator Marshall:** There are oddities, and I am not too concerned about them. However, veterans' legislation has changed whereby, under the department's auspices, the veteran can remain in his home, but he might periodically have to go into an institution. Now, it depends on where he is on the date of the election; is he home or is he in an institution? Does it follow that even if he is in an institution, he will be able to vote there, even though he is registered in his home town?

**Mr. Kingsley:** May I have a moment to consult with my colleague?

**The Acting Chairman:** Certainly.

**Mr. Kingsley:** We will have to look into the details of that. What is foreseen, as a general rule, is that the veteran elector is treated the same as any other Canadian elector who finds himself or herself in a nursing home at the time of enumeration and at the time of election. That is what they have been after for many years.

**The Acting Chairman:** You will find this point raised in the transcript yesterday by Senator Marshall. Senator Marshall, does that deal with the point you raised yesterday, as well as what we have followed it up with today?

**Senator Marshall:** Yes. I do not think it will happen often, but it could.

**The Acting Chairman:** I have a note to ask what your expectations were of this committee, but I think we have covered that.

**Mr. Kingsley:** I am elated with the committee's interest.

**The Acting Chairman:** I must say that there is a certain mutuality of elation in the way the whole thing has started to go, because yesterday—I think I can safely say on behalf of the committee—we were a bit daunted by what we were expected to do in a very short time. It has come along well.

The next point I wish to cover with you is something we have already hinted at; that is, we want formally to place on the record that we have an interim statement for you that we would perhaps dignify by the term "interim report". I say that because it does not have some of the trappings of a report, but it has some of the substance of an interim report. It consists of the document on which Mrs. Dunsmuir and Mr. Eglington col-

[Traduction]

**M. Kingsley:** C'est là un des changements qui découlent nécessairement du fait d'autoriser les anciens combattants à voter à l'intérieur de la maisons de soins infirmiers où ils se trouvent.

**Le sénateur Marshall:** Ce sont là des bizarreries qui ne m'inquiètent pas tellement. Toutefois, la législation sur les anciens combattants a été amendée dans la mesure où, sous l'égide du ministère, l'ancien combattant peut demeurer chez lui, bien qu'il puisse arriver qu'il doive, de temps à autre, séjourner dans un établissement. Maintenant, tout dépend du lieu où il se trouve le jour des élections; est-il chez lui ou dans un établissement? Dois-je comprendre que même s'il se trouve en établissement, il pourra y voter, en dépit du fait qu'il est inscrit dans la ville où il est domicilié?

**M. Kingsley:** M'accordez-vous un instant pour consulter mon collègue?

**Le président suppléant:** Bien sûr.

**M. Kingsley:** Il va nous falloir examiner cette question en détail. Ce qui est prévu, de manière générale, c'est que l'ancien combattant soit traité sur le même pied que tout autre électeur canadien qui se trouve dans une maison de soins infirmiers au moment du recensement et des élections. C'est ce que les anciens combattants réclament depuis de nombreuses années.

**Le président suppléant:** En lisant la transcription de nos délibérations d'hier, vous constaterez que le sénateur Marshall a soulevé cette question. Sénateur Marshall, cela répond-il à la question que vous avez posée hier ainsi qu'aux éléments que nous avons ajoutés aujourd'hui?

**Le sénateur Marshall:** Oui. Je ne crois pas que ce cas se présentera souvent, mais ça peut arriver.

**Le président suppléant:** J'avais mis par écrit une question au sujet de vos attentes à l'égard de notre Comité, mais je pense que nous avons déjà abordé cela.

**M. Kingsley:** Je suis enthousiasmé de l'intérêt manifesté par le Comité.

**Le président suppléant:** Je doit dire que l'enthousiasme est partagé à cause de la façon dont les choses se sont déroulées, tout compte fait. Hier, je crois pouvoir le dire au nom du Comité, nous étions quelque peu intimidés devant l'ampleur de la tâche qu'on attendait de nous dans des délais très courts. Mais tout s'est bien passé.

Le prochain élément que je souhaite aborder en votre compagnie concerne un point que nous avons déjà évoqué. Il s'agit de notre volonté de consigner officiellement dans le procès-verbal le fait que nous avons préparé à votre intention une déclaration provisoire, appellation que nous pourrions peut-être rehausser en la qualifiant de «rapport provisoire». Je dis cela parce qu'elle ne comporte pas toutes les caractéristiques

## [Text]

laborated, a copy of which all of the committee members have and which you have, and which we will now make a part of our record, plus the transcript—the “blues” as they are sometimes called—of yesterday’s hearing which elaborate on the documents that I have just mentioned.

The additional document is signed by Mr. Eglington. It reads as follows:

I agree with the recommendations of the House of Commons Committee *only* in respect of:

General Recommendations 3 and 4

Veterans

Specific Recommendations:

8 Regulation 26

14 Regulation 38 (already on your Committee record)

16 Regulation 54

18 Regulation 60(2)

26 Regulation 178

29 Regulation 188

32-36 Schedule V (already on your Committee record)

If there is anything that should be added to our record on that point, I suggest that we ask Mr. Eglington to join Mr. Kingsley and let them both comment on these particular items. In other words, you may want to ask Mr. Eglington about a particular clause and why he had that view. Let us have the benefit of the discussion among the three of you on this point—that is, the documentation that we are giving you under the title.

Could you do that, Mr. Eglington? Could you take the stand there for us?

**Mr. G. C. Eglington, Lawyer-Consultant:** I should like to make one comment at the outset. General Recommendation No. 1 of the House of Commons report reads:

We recommend that the Chief Electoral Officer consolidate all the referendum legislation into one volume. . .

That word came this morning and has been used in a non-legal sense to mean “print in one volume”. Certainly, printing it in one volume would be a good idea. I took the word “consolidate” as carrying its legal meaning. There is no lawful way in which the Referendum Act, the adapted Canada Elections Act and any further regulations that could be made

## [Traduction]

d’un rapport mais, quant au fond, elle se rapproche néanmoins d’un rapport. Elle comprend le document préparé conjointement par M. Eglington et Mme Dunsmuir, dont tous les membres du Comité et vous-même avez un exemplaire, et que nous allons maintenant consigner dans nos dossiers, plus la transcription—le texte polycopié, comme on dit parfois—des audiences d’hier, qui donnent plus de détails sur les documents dont je viens de faire mention.

Le document supplémentaire porte la signature de M. Eglington. Il se lit comme suit:

Je souscris aux recommandations du Comité de la Chambre des communes *seulement* en ce qui concerne:

Recommandations générales 3 et 4

Anciens combattants

Recommandations particulières:

8Article 26

14Article 38 (figurant déjà dans les procès-verbaux de votre Comité)

16Article 54

18Article 60(2)

26Article 178

29Article 188

32-36Annexe V (figurant déjà dans les procès-verbaux de votre Comité)

Si quelque élément doit être ajouté à notre procès-verbal à ce stade-ci, je suggère que nous demandions à M. Eglington de se joindre à M. Kingsley pour qu’ils puissent tous les deux formuler des observations sur ces éléments particuliers. En d’autres termes, vous souhaitez peut-être demander à M. Eglington de fournir des éclaircissements à propos d’une disposition en particulier et d’expliquer sa position. Il serait utile pour le Comité que vous discutiez à trois de cette question, à savoir, la documentation que nous vous communiquons sous cette rubrique.

Êtes-vous d’accord, M. Eglington? Pouvez-vous faire office de témoin en notre nom?

**M. G.C. Eglington, avocat-conseil:** J’aimerais, dans un premier temps, faire une observation. La première recommandation générale du rapport de la Chambre des communes se lit comme suit:

Nous recommandons que le Directeur général des élections codifie toute la législation référendaire dans un seul document . . .

On a utilisé ce mot ce matin et en d’autres occasions dans un sens non juridique pour exprimer l’idée d’une «impression en un seul volume». Il ne fait pas de doute qu’il s’agit là d’une excellente idée. De mon côté, j’ai retenu l’interprétation juridique du mot «regrouper». Il n’existe pas de moyen légal de regrouper en un seul document à caractère juridique la Loi



[Text]

could be consolidated into one legal document. However, printing them all up in one volume is certainly a good idea.

Having said that, I am not exactly sure what you wish me to do.

**The Acting Chairman:** It is really a matter of form to have you there as someone who can comment on this matter. You can comment from that seat as well. I want to make it clear that we will now deal with this interim report and have any comments that Mr. Kingsley or his conseiller juridique have on it, which you might respond to, or questions that you might raise. It will take a few moments, but it is a point that I want covered in the record, namely, that we have this "interim report" and the comments of all of you as best you are able to make them at this stage. For example, I thought that Mr. Kingsley might have some questions to ask of you. Please take a few moments to think about that.

**Mr. Kingsley:** Do you want us to do that now?

**The Acting Chairman:** Yes; take a few moments now. I realize that you will not be able to give it a complete treatment, but I want your reaction on that.

**Mr. Kingsley:** We are dealing with the note by Mr. Eglington signed this morning relating to the House of Commons committee report?

**The Acting Chairman:** Yes.

**Mr. Kingsley:** Very well, and we only recently received it.

**The Acting Chairman:** Yes.

**Mr. Kingsley:** You only recently received it as well. I would suggest that we got them at the same time.

**The Acting Chairman:** Would it be worthwhile also, since Mr. Eglington agrees with the named group of draft regulations, if he tells us why he is not in agreement with some of the others?

**Mr. Eglington:** Do you wish me to do that now?

**The Acting Chairman:** Mr. Kingsley, in the document signed by Mr. Eglington, he says that he agrees with the following recommendations, the implication being that he does not agree with some of the others. Would it be useful if he gave you some comments on that? There were 36 specific recommendations relating to specific regulations in the House of Commons report. Would this be an appropriate time for him to

[Traduction]

référendaire, la Loi électorale adoptée et tout autre règlement qui pourrait être pris. Toutefois, l'impression de tous ces textes en un seul volume est certainement une bonne idée.

Cela dit, je ne suis pas tout à fait certain de ce que vous attendez de moi.

**Le président suppléant:** En réalité, c'est une question de forme que de pouvoir compter sur quelqu'un qui puisse formuler des observations sur cette question. Vous pouvez vous exprimer aussi de votre siège. Je tiens à préciser que nous allons maintenant traiter du rapport provisoire et entendre les commentaires que M. Kingsley ou de son conseiller juridique pourraient avoir à présenter, au sujet desquels vous voudrez peut-être formuler des réponses ou des questions. Cela nous demandera quelques instants, mais c'est un élément dont je souhaite la consignation au procès-verbal, à savoir que nous disposons de ce «rapport provisoire» et des observations de chacun de vous au meilleur de votre connaissance à ce stade-ci. Par exemple, je me suis dit que M. Kingsley aurait peut-être des questions à vous poser. Veuillez prendre quelques instants pour y réfléchir.

**M. Kingsley:** Vous voulez que vous le fassions dès maintenant?

**Le président suppléant:** Oui, prenez quelques instants maintenant. Je me rends bien compte que nous ne serez pas en mesure d'aborder en profondeur tous les éléments de la note, mais je souhaite avoir votre réaction à ce document.

**M. Kingsley:** Il s'agit de la note signée par M. Eglington ce matin au sujet du rapport de la Chambre des communes?

**Le président suppléant:** Oui.

**M. Kingsley:** Très bien. Nous venons à peine de la recevoir.

**Le président suppléant:** Oui.

**M. Kingsley:** Vous venez tout juste de la recevoir aussi. Je suggérerais que nous recevions ces documents simultanément.

**Le président suppléant:** Serait-il utile, également, étant donné que M. Eglington souscrit à un certain nombre d'articles qu'il a énumérés, qu'il nous explique pourquoi il est en désaccord avec certains des autres?

**M. Eglington:** Souhaitez-vous que je m'explique dès maintenant?

**Le président suppléant:** M. Kingsley, dans le document qu'a signé M. Eglington, il se dit en accord avec les recommandations suivantes, ce qui signifie qu'il n'approuve pas certaines des autres. Serait-il utile qu'il vous présente certaines observations là-dessus? Le rapport du Comité de la Chambre des communes contient 36 recommandations particulières portant sur des articles donnés du règlement proposé. Serait-il

[Text]

tell you why he disagreed with some of the other recommendations?

**Mr. Kingsley:** I am ready to be swayed by your judgment with respect to that.

**The Acting Chairman:** Would you rather consult with him separately on that?

**Mr. Kingsley:** In terms of the time of the committee, for those recommendations where he is not in obvious agreement the disagreement may not be major or of keen interest to the members of the committee, but we would appreciate knowing why. Perhaps that could be done bilaterally.

**The Acting Chairman:** If our record shows that, and if you are prepared to do that, Mr. Eglington, and do it as part of your work for us, are we prepared to leave it at that?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Acting Chairman:** Very well. Anything on the specific points, then?

**Mr. Kingsley:** We are ready to comment on General Recommendations 3 and 4.

**The Acting Chairman:** That is recommendations 3 and 4 in which document?

**Mr. Kingsley:** It is on page 3 of the House of Commons report under "Summary of Section 1 Recommendations".

**The Acting Chairman:** I have it. Thank you.

**Mr. Kingsley:** They are not numbered, but one can easily see which are recommendations 3 and 4. Recommendation No. 3 aims at the development of compliance guidelines for chief agents, auditors and registered referendum committees.

The answer is, yes, we intend to have that prepared. Some of that is already under way.

Concerning recommendation No. 4, the development of forms and guidelines for utilization and for reporting of referendum expenses, most obviously the answer to that is "yes". Otherwise, we could be accused of dereliction of duty. That is well under way as well.

In terms of veterans, we have already commented on that. That would take care of the general recommendations.

[Traduction]

opportun qu'il vous explique pourquoi il n'accepte pas certaines des autres recommandations?

**M. Kingsley:** Je suis tout disposé à vous suivre là-dessus.

**Le président suppléant:** Préférez-vous tenir des consultations privées avec lui à ce sujet?

**M. Kingsley:** Pour que le Comité puisse tirer le meilleur parti de son temps, il se peut que le désaccord de M. Eglington sur certaines recommandations ne suscite pas un intérêt très vif chez les membres du Comité, mais nous aimerions en connaître les motifs. Nous pourrions peut-être en discuter bilatéralement.

**Le président suppléant:** Si notre procès-verbal en rend compte, et si vous êtes disposé à le faire, M. Eglington, dans le cadre de votre travail au service du Comité, accepteriez-vous que nous en restions là?

**Des voix:** D'accord.

**Le président suppléant:** Très bien. Quelque observation à faire sur les points particuliers, alors?

**M. Kingsley:** Nous sommes prêts à formuler des observations sur les recommandations générales 3 et 4.

**Le président suppléant:** Les recommandations 3 et 4 de quel document?

**M. Kingsley:** Les recommandations qui figurent à la page 3 du rapport du Comité de la Chambre des communes sous la rubrique «Résumé des recommandations de la section 1».

**Le président suppléant:** J'y suis. Je vous remercie.

**M. Kingsley:** Les recommandations ne sont pas numérotées, mais il est facile de repérer les recommandations 3 et 4. La recommandation 3 vise l'élaboration de lignes directrices en vue du respect de la Loi référendaire de la part des agents principaux, des vérificateurs et des comités référendaires enregistrés.

La réponse est: oui, nous entendons préparer de telles lignes directrices. Une partie de ce travail est déjà engagée.

En ce qui concerne la recommandation 4, l'établissement de formulaires et de lignes directrices dont se serviraient les personnes chargées de faire rapport des dépenses liées au référendum, de toute évidence, nous répondons par l'affirmative. Sinon, on pourrait nous accuser de nous être dérobés à notre devoir. Ce travail est également bien engagé.

S'agissant des anciens combattants, nous avons déjà formulé des observations. Nous en avons donc terminé, me semble-t-il, des recommandations générales.



[Text]

In terms of the specific recommendations, we will take them one by one and have a caucus of two for each one, if you do not mind.

**The Acting Chairman:** That is fine. Any that you can deal with en bloc is quite satisfactory also. I should say in general form also, Mr. Kingsley, that the basic thing I want under this point is to give you an opportunity to react to anything that you want to be placed on our record.

**Mr. Kingsley:** That opportunity is appreciated.

With respect to specific recommendation No. 8 in the House of Commons committee report—

**The Acting Chairman:** Does this concern proposed Regulation 26?

**Mr. Kingsley:** Yes, concerning proposed Regulation 26, whereby the number of days is cut from 25 days before the event to 8 days before the event, we have to take into account that under the referendum legislation itself, clause 10.(1)(a), which states that we have to:

before Monday, the seventh day. . .furnish the agent with one copy of the certified preliminary list. . .

Therefore, the last day for printing has to be the eighth day. That is why we have no choice.

**The Acting Chairman:** All right.

**Mr. Kingsley:** Recommendation No. 14 would seem not to pose any problem, but we want to double-check before it is indicated on the record that we have agreed fully with it.

**The Acting Chairman:** That concerns "printed by him or her"—that is, it is the one dealing with proposed Regulation 38?

**Mr. Kingsley:** That is right.

**Mr. Eglington:** I should point out that in the other document, a question is also raised as to why the following words were dropped from section 102(6) of the Canada Elections Act.

**The Acting Chairman:** Yes, you will see that on the record.

**Mr. Kingsley:** We were discussing that when we were reviewing the text earlier. We will be taking a closer look at that. There seems to be a need to review that section in detail, based on the comments that have been made.

**The Acting Chairman:** Very well.

[Traduction]

En ce qui concerne les recommandations particulières, nous les examinerons une par une et pourrions former des groupes de deux personnes pour chacune d'elles, si vous n'y voyez pas d'objections.

**Le président suppléant:** Ça me convient tout à fait. Si vous pouvez en traiter quelques-unes en bloc, ce serait fort utile également. Je dois dire en outre, de manière générale, M. Kingsley, que l'objectif fondamental que je recherche ici, c'est de vous donner une occasion de présenter une réaction à tout élément, réaction que pourriez souhaiter consigner au procès-verbal.

**M. Kingsley:** Je vous remercie de me donner cette possibilité.

En ce qui a trait à la recommandation particulière 8 figurant dans le rapport du Comité de la Chambre des communes. . .

**Le président suppléant:** La recommandation qui concerne l'article 26 du règlement proposé?

**M. Kingsley:** C'est là, l'article 26, en vertu duquel on ramène de 25 à 8 le nombre de jours avant l'événement, il nous faut prendre en compte la Loi référendaire elle-même, qui prévoit à l'alinéa 10(1)(a) que nous devons:

avant le lundi, septième jour. . .[remettre à l'agent] une copie de la liste électorale préliminaire certifiée. . .

Par le fait même, la dernière journée où l'impression peut se faire est la huitième. C'est pourquoi nous n'avons pas le choix.

**Le président suppléant:** Très bien.

**M. Kingsley:** La recommandation 14 ne semble pas poser de problèmes, mais nous voulons vérifier à nouveau avant qu'il ne soit consigné dans le procès-verbal que nous y avons souscrit.

**Le président suppléant:** Cela concerne «imprimé par lui ou par elle» [le libellé français de cette recommandation se lit comme suit: «qu'il a imprimés»]—, autrement dit, il s'agit de la recommandation relative à l'article 38 proposé?

**M. Kingsley:** C'est exact.

**M. Eglington:** Il convient que je fasse remarquer que dans l'autre document, on soulève également une question sur le point de savoir pourquoi les mots suivants ont été supprimés de l'article 102(6) de la Loi électorale du Canada.

**Le président suppléant:** Oui, cela sera consigné au procès-verbal.

**M. Kingsley:** Nous en avons discuté à l'occasion de notre examen antérieur du texte. Nous allons examiner cette question de plus près. Il semble nécessaire de recevoir en profondeur cet article, d'après les observations qui ont été faites.

**Le président suppléant:** Très bien.

[Text]

**Mr. Kingsley:** Again, at first blush it would appear that this is something which is quite acceptable, but I will reserve final judgment until we have looked at all of the repercussions. One of the things we have discovered is that each word carries a lot of weight under the Canada Elections Act. The regulations that we proposed took that into account. Before we say, "Yes, we will do it," I would want to be careful about that. But it would appear that this is something that should and can be done.

**The Acting Chairman:** Is that on proposed Regulation 38 or does this concern the new one?

**Mr. Kingsley:** It is Proposed Regulation 54.

**The Acting Chairman:** What is the number in the House of Commons report?

**Mr. Kingsley:** It is Recommendation No. 16. We then proceed to Recommendation No. 18, concerning proposed Regulation 60(2).

**Mr. Eglington:** There is a slight defect in the notice that was put together hurriedly this morning. I am agreeing only with the first part of Recommendation No. 18, not the second part.

**The Acting Chairman:** Yes. There are two dots there that we could call 18(a) and 18 (b). This is found on page seven of the House of Commons report, Recommendation No. 18, concerning proposed Regulation 60(2). There are two parts to it. You are referring to what we might call (a), which you agree with, but not (b). Is that right, Mr. Eglington?

**Mr. Eglington:** That is correct.

**Mr. Kingsley:** Here we are dealing with an adaptation of an act which has just recently come into force. The omnibus legislation amended the Canada Elections Act on the same day that the referendum legislation came into force. So that, on the surface of it, it would appear that that change is warranted as recommended. However, we will want to make sure of that because we have not been able to get the final printed version of the omnibus legislation nor of the referendum legislation.

**The Acting Chairman:** By the "omnibus legislation" you mean the Miscellaneous Statutes Amendment Act. Is that what you mean by the "omnibus legislation"?

**Mr. Eglington:** The bill dealing with persons with disabilities.

**Mr. Kingsley:** Yes, Bill C-78. This piece of legislation amended the Canada Elections Act in several important aspects dealing with disabled electors. Therefore, on the surface of it this seems to be well-founded, but whatever changes

[Traduction]

**M. Kingsley:** Encore une fois, de prime abord, il semble que cette recommandation soit tout à fait acceptable, mais je réserve mon jugement définitif jusqu'à ce que nous en ayons étudié toutes les répercussions. Une des choses que nous avons découvertes, c'est que chaque mot est chargé de sens dans la Loi électorale du Canada. Le règlement que nous avons proposé tient compte de ce fait. Avant de dire: «D'accord, nous allons agir de cette façon», il nous faut faire preuve de prudence. Ceci dit, il semble que cette recommandation doive et puisse être mise en oeuvre.

**Le président suppléant:** Vos propos portent-ils sur l'article 38 du règlement proposé ou sur le nouvel article?

**M. Kingsley:** Il s'agit de l'article 54 du règlement proposé.

**Le président suppléant:** Quel est le numéro de la recommandation dans le rapport de la Chambre des communes?

**M. Kingsley:** Il s'agit de la recommandation 16. Nous passons ensuite à la recommandation 18, qui porte sur l'article 60(2) proposé.

**M. Eglington:** La note que vous avons préparée à la hâte ce matin comporte une légère erreur. Je ne suis d'accord qu'avec la première partie de cette recommandation 18, et non avec la seconde.

**Le président suppléant:** Oui. Il y a deux parties que nous pourrions qualifier de 18(a) et 18(b). On la trouve à la page sept [page 11, dans le texte français] du rapport de la Chambre des communes. Cette recommandation 18 concerne l'article 60(2) proposé. Elle se divise en deux parties. Vous faites allusion à ce que nous pourrions appeler la partie (a), à laquelle vous souscrivez, ce qui n'est pas le cas de la partie (b). Est-ce exact, M. Eglington?

**M. Eglington:** En effet.

**M. Kingsley:** Il s'agit ici d'adapter une loi qui vient d'entrer en vigueur. La loi d'ensemble a amendé la Loi électorale du Canada le jour même où la législation référendaire a pris force de loi. Donc, à première vue, il semble que la modification recommandée soit justifiée. Toutefois, nous voulons nous en assurer parce que nous n'avons pas pu obtenir la dernière version imprimée de la loi d'ensemble, ni de la législation référendaire.

**Le président suppléant:** Par «loi d'ensemble», vous renvoyez à la Loi corrective. Est-ce bien cela?

**M. Eglington:** Le projet de loi portant sur les personnes handicapées.

**M. Kingsley:** Oui, le projet C-78. Ce texte de loi a amendé plusieurs dispositions importantes de la Loi électorale du Canada relatives aux électeurs handicapés. Donc, de prime abord, cette recommandation semble bien fondée, mais toute



[Text]

are made will reflect the choice of wording that is appropriate as finalized under that legislation.

**The Acting Chairman:** Une examination à la loupe s'impose.

**Mr. Kingsley:** We agree that inadvertently a comma seems to have found its way into the text, and we will remove the inadvertent comma. Pardon me, we must add that one.

**The Acting Chairman:** Was there not a short story called, "A Man who was Hanged by a Comma"?

**Mr. Kingsley:** With respect to number 29 in the House of Commons committee report, again the matter of the omnibus legislation and its last-minute impact on the Elections Act comes into play, and therefore we will review that in terms of the changes that are required to ensure full congruity between the various pieces of legislation in terms of terminology.

With respect to numbers 32 to 36, we want to have a more detailed discussion with Mr. Eglington because it is not entirely clear to us why there needs to be changes made to what has been proposed in our text. The changes deal with the addition of the words, "as the case may be" and "an enumerator" instead of "the enumerator", those articles. It is very difficult because, whereas before in the Elections Act there was reference to "an enumerator", because that is all that is allowed by law, a rural poll under the Referendum Act allows more than one enumerator. We adapted the changes appropriately in our view, so why they are felt not to be appropriate is what we want to discuss.

**The Acting Chairman:** That does it then for that heading. There are two general points I would like to ask you about, and you have just touched on one of them. It seems to me that one of the areas of difficulty that is not dealt with by the regulation is the Broadcasting Arbitrator and the allocating of broadcast time to committees. From the debate in the two houses and from reading the press about it, my sympathies went out to you and I wondered how you would manage to do that. When I looked in the regulations I did not find the answer. Are you comfortable that, under the act, you will be able to deal with this responsibility without regulations?

**Mr. Kingsley:** In saying that you did not find anything, you are absolutely correct; there is nothing in the regulations dealing with broadcasting. It is all in the Referendum Act itself.

**The Acting Chairman:** Do you think the act gives you all the authority you need to handle that, which does not sound to me like a very easy administration.

[Traduction]

modification qui sera apportée correspondra au libellé qui convient en fonction du texte définitif de la loi.

**Le président suppléant:** [En français] Une examination [sic] à la loupe s'impose.

**M. Kingsley:** Nous reconnaissons qu'une virgule s'est glissée par inadvertance dans le texte et nous allons l'enlever. Excusez-moi, nous devons l'ajouter.

**Le président suppléant:** N'y a-t-il pas une nouvelle intitulée «L'homme qui a été pendu par une virgule»?

**M. Kingsley:** S'agissant de la recommandation 29 figurant dans le rapport du Comité de la Chambre des communes, encore une fois, la question de la loi d'ensemble et de ses répercussions de dernière minute sur la Loi électorale se pose. Nous allons donc revoir la question dans le but d'apporter les modifications nécessaires afin d'assurer la pleine concordance des divers textes de loi sur le plan terminologique.

Pour ce qui est des recommandations 32 à 36, nous souhaitons tenir une discussion plus approfondie avec M. Eglington parce que nous ne comprenons pas bien pourquoi il faut modifier le texte proposé. Les modifications portent sur l'ajout des mots «selon le cas» et «un recenseur» au lieu de «le recenseur», ces articles. C'est très difficile parce qu'alors qu'auparavant, dans la Loi électorale, on faisait mention d'«un recenseur», parce que la loi ne permet rien d'autre, une section de vote rurale, aux termes de la Loi référendaire, permet plus d'un recenseur. Nous avons adapté les modifications de manière satisfaisante selon nous. Nous souhaiterions donc discuter des motifs pour lesquels on estime que ces modifications laissent à désirer.

**Le président suppléant:** Nous en avons donc terminé de cette rubrique. Je voudrais vous poser une question sur deux aspects généraux, et vous venez d'en aborder un. Il me semble qu'un des domaines problématiques que le règlement n'aborde pas concerne l'arbitre en matière de radiodiffusion et l'attribution de temps d'antenne aux comités. À la lumière des débats tenus dans les deux chambres et à la lecture de la presse sur cette question, j'ai éprouvé de la sympathie pour vous et je me suis demandé comment vous arriveriez à régler cette question. Lorsque j'ai consulté le règlement, je n'ai pas trouvé la réponse que je cherchais. Avez-vous le sentiment que vous pourrez vous acquitter de cette responsabilité en vertu de la Loi en l'absence d'une disposition dans le règlement que vous proposez?

**M. Kingsley:** Vous avez tout à fait raison de faire observer que le règlement ne comporte aucune disposition à ce sujet; il n'en comprend effectivement aucune portant sur la radiodiffusion. Tout se trouve dans la Loi référendaire elle-même.

**Le président suppléant:** Pensez-vous que la Loi vous donne le pouvoir de régler cette question, ce qui ne me paraît pas chose facile sur le plan administratif?

[Text]

**Mr. Kingsley:** My role in this particular instance is to ensure that the Broadcasting Arbitrator, whom I have just recently appointed, is charged with that responsibility. The Broadcasting Arbitrator under the Elections Act has full sway, is not subject to my judgment and makes his decisions—and it is a “his” in this case—independently of me.

**The Acting Chairman:** This is under the Elections Act?

**Mr. Kingsley:** Under the Referendum Act as well. My level of comfort is not augmented solely by the fact that I am not the one who is making the decision; it is significantly augmented by the fact that we are coming out with a system that will allow the processing of requests for broadcast time in a very intelligent fashion. Obviously we have recourse to computerized means here. We foresee that the moment that a committee seeks to be registered by filling out a registration form, part of the registration form will include a request for broadcast time, if that is their wish. This will save an immense amount of time. In terms of processing the forms, obviously it will be one and the same system. We will have the time that is available under each broadcaster in the computer, and the time requests that are made by each committee will be compared—the 90 minutes for and the 90 minutes against that must be made available to each camp.

Where more than 90 minutes are requested, the Broadcasting Arbitrator will have to make a decision. Where it is less than 90 minutes, he will still have to make a decision about allocating it, but I suggest it will be easier. He will only refuse those which in his view do not appear to be serious, or do not meet the criteria set out in the legislation. That computer system is well on its way to development right now.

**The Acting Chairman:** The form will have a blank or a place where a request for broadcast time has to be shown?

**Mr. Kingsley:** Yes.

**The Acting Chairman:** Are you in a position, or are you authorized by the legislation and regulations to say, “If you have not asked for it in your form, then it is too late.” Do you understand what I mean? That sounds appealing as a means of controlling the flow of demand for broadcast time. In other words, when you register, you must ask. That is excellent because you can feed that into the computer. Under the law, can you force people to make that request then, or can they come trooping along later and throw your computer out by asking for broadcast time?

[Traduction]

**M. Kingsley:** Mon rôle, en l’occurrence, consiste à veiller à ce que l’arbitre en matière de radiodiffusion, que je viens de nommer, prenne en charge cette responsabilité. L’arbitre, aux termes de la Loi électorale, a les pleins pouvoirs, il n’a pas à tenir compte de mon opinion et il—il s’agit effectivement d’un homme, dans ce cas—rend ses décisions indépendamment de moi.

**Le président suppléant:** C’est ce que prévoit la Loi électorale?

**M. Kingsley:** Et la Loi référendaire, aussi. Ma sérénité ne tient pas seulement au fait que c’est pas moi qui prends les décisions; elle s’appuie en grande partie sur le fait que nous mettons en place un régime qui permettra de traiter de façon très intelligente les demandes de temps d’antenne. De toute évidence, nous avons recours à l’informatique. Nous prévoyons que dès le moment où un comité demandera à être enregistré en remplissant un formulaire, une partie de ce formulaire comprendra une demande de temps d’antenne, si tel est le voeu du comité en question. On gagnera énormément de temps en procédant de cette façon. Pour ce qui est du traitement des formulaires, il est évident que ce sera fait par un seul système. Nous disposerons dans notre ordinateur du temps que chaque radiodiffuseur peut offrir, et nous comparerons les demandes de temps d’antenne soumises par chacun des comités—les 90 minutes pour le oui et les 90 minutes pour le non qui doivent être mises à la disposition de chaque camp.

Lorsqu’on demandera plus de 90 minutes, l’arbitre devra rendre une décision. Si on en demande moins, il lui faudra toujours prendre une décision quant à l’attribution de ce temps, mais il me semble que cela lui sera plus facile. Il ne refusera que ceux qui ne lui paraissent pas sérieux ou ne satisfont pas aux critères énoncés dans la Loi. Nous sommes bien avancés sur la voie de la mise au point de ce système informatisé.

**Le président suppléant:** Le formulaire comportera un espace blanc ou un endroit où on pourra présenter une demande de temps d’antenne?

**M. Kingsley:** Oui.

**Le président suppléant:** Êtes-vous en mesure de dire, ou est-ce que la législation et le règlement vous y autorisent: «Si vous ne l’avez pas demandé en remplissant le formulaire, il est maintenant trop tard.» Vous voyez ce que je veux dire? Ce système paraît séduisant comme moyen de contrôler le volume de demandes de temps d’antenne. En d’autres termes, lorsque vous vous enregistrez, vous devez présenter votre demande. C’est excellent parce que vous pouvez entrer ces données dans l’ordinateur. Aux termes de la loi, pouvez-vous forcer les gens à faire leur demande à ce moment-là, ou est-ce qu’ils peuvent revenir à la charge plus tard et mettre votre ordinateur hors-circuit en demandant du temps d’antenne?



[Text]

**Mr. Kingsley:** It would not throw the computer out because we would resurrect their initial request.

**The Acting Chairman:** What if they did not fill in that blank initially? Is there something in the regulations or law that authorizes you to say, "You must make the request for broadcast time when you apply for registration?"

**Mr. Kingsley:** There is nothing in the act that says that. The act does say that you must request broadcast time by a certain date.

**The Acting Chairman:** So what you are doing is helping them do it by making that request.

**Mr. Kingsley:** We will draw their attention to it.

**The Acting Chairman:** The computer will not be activated until that cut-off time.

**Mr. Kingsley:** In terms of our information campaign, the moment the referendum question is approved and finalized we will be running ads. It is from that moment on that referendum committees can request to be registered. There need not be the call of a referendum. There may be a hiatus between the date that the question is finalized by the process and the start and call of a referendum. There may be a one-second timeframe, there may be a ten-day timeframe. All of that time is time during which referendum committees can request formally to be registered.

The moment the question is finalized, we will put out ads through a publicity campaign informing people. "Here is the question; if you wish to form a committee, get in touch with this number so that you can apply.

**The Acting Chairman:** When does that clock stop ticking, the registration clock?

**Mr. Kingsley:** The day of polling. You can register as a committee until polling day. In terms of requesting broadcast time, if you request it on polling day it will be too late.

**The Acting Chairman:** That is helpful because my next question is about the registration of committees and the question of scrutineers. You have that pretty well sorted out. You seem to have the registration well sorted out. On the question of scrutineers and the adaptation of the process of the DROs, poll clerks, and scrutineers, do you feel you are ready?

**Mr. Kingsley:** Yes.

**The Acting Chairman:** I have one question about the registration with reference to neutral groups; that is, groups that are "educational" rather than in support of the "yes" camp

[Traduction]

**M. Kingsley:** Cela ne mettrait pas l'ordinateur hors-circuit parce que nous ferions apparaître leur demande initiale.

**Le président suppléant:** Que va-t-il se passer s'ils n'ont pas rempli d'emblée cet espace laissé en blanc? Existe-t-il une disposition dans le règlement ou dans la loi qui vous autorise à dire: «Vous devez présenter votre demande de temps d'antenne lorsque vous demandez à être enregistrés?»

**M. Kingsley:** Aucune disposition de la loi ne le stipule. Par contre, la loi précise qu'il faut présenter la demande de temps d'antenne avant une certaine date.

**Le président suppléant:** Donc, ce que vous faites, c'est d'aider ces groupes à présenter leur demande.

**M. Kingsley:** Nous allons attirer leur attention là-dessus.

**Le président suppléant:** L'ordinateur ne sera pas mis en marche avant cette date-butoir.

**M. Kingsley:** En ce qui concerne notre campagne d'information, dès que la question référendaire aura été approuvée et mise au point, nous diffuserons des messages publicitaires. C'est à compter de ce moment-là que les comités référendaires peuvent demander à se faire enregistrer. Il n'est pas nécessaire que le référendum ait été déclenché. Il peut s'écouler un certain temps entre la date où la question aura été mise au point dans sa forme définitive, d'une part, et le déclenchement proprement dit du processus référendaire, de l'autre. Il peut s'agir d'un dixième de seconde ou de dix jours. Pendant toute cette période, les comités référendaires peuvent présenter une demande officielle d'enregistrement.

Dès que la question aura été arrêtée, nous ferons paraître des annonces dans le cadre d'une campagne de publicité et d'information: «Voici la question; si vous souhaitez former un comité, composez ce numéro pour présenter votre demande.»

**Le président suppléant:** Qu'est-ce qui va arrêter cette horloge, l'horloge de l'enregistrement?

**M. Kingsley:** Le jour du scrutin. Vous pouvez faire enregistrer un comité jusqu'au jour du scrutin. Pour ce qui est de demander du temps d'antenne, si vous le faites le jour du scrutin, il sera trop tard.

**Le président suppléant:** Votre réponse m'éclaire, car ma prochaine question porte sur l'enregistrement des comités et la question des scrutateurs. Vous avez prévu de bonnes mesures à ce sujet. Il semble que le processus d'enregistrement soit bien défini. S'agissant de la question des scrutateurs et de l'adaptation du processus aux scrutateurs et aux secrétaires des bureaux de scrutin, estimez-vous être prêts?

**M. Kingsley:** Oui.

**Le président suppléant:** Il me vient une question à propos de l'enregistrement de groupes neutres, en d'autres termes, de groupes qui ont un objectif «éducatif» plutôt que celui

[Text]

or "no" camp. I understand that such groups cannot get broadcast time.

**Mr. Kingsley:** In order to get broadcast time you must identify yourself as being in the "yes" camp or the "no" camp under this legislation. There is nothing to pre-empt you from buying time to put forth neutral views.

**The Acting Chairman:** If you can get it. You cannot get broadcast time allocated free, which you get under the legislation?

**Mr. Kingsley:** No.

**The Acting Chairman:** When we are talking about broadcast time, we are talking about free time, correct?

**Mr. Kingsley:** Under the Referendum Act the Broadcasting Arbitrator is responsible for one thing only, and that is the allocation of free broadcast time of three hours split evenly between the two camps. That is all we are talking about. There is no control over anything else in terms of broadcasting.

**The Acting Chairman:** You might put on record the name of your Broadcasting Arbitrator whom you have just appointed.

**Mr. Kingsley:** Mr. Peter Grant was recently appointed.

**The Acting Chairman:** The lawyer from McCarthys?

**Mr. Kingsley:** I am extremely pleased to report that his appointment by me followed the unanimous recommendation of the four parties represented in the House of Commons designating him as a person that they would like to see appointed as Broadcasting Arbitrator.

**The Acting Chairman:** It would be hard to find a more knowledgeable person. I used to do work in this field and he has written texts on it and is a well-known authority.

**Senator Kenny:** How does the Broadcasting Arbitrator deal with Trojan horses, or third or neutral parties who chose to designate themselves yea or nay, then occupy some of the time for the particular group and then proceed to broadcast a message that is ambivalent or, in fact, not as one anticipated it would be?

**The Acting Chairman:** Piggy-backing on the free time.

**Senator Kenny:** In other words, what would stop this committee from getting time under the auspices of the "no" camp, then talking about whatever we wanted?

**Mr. Kingsley:** In terms of the actual utilization of time and the content of the message, the Broadcasting Arbitrator has no

[Traduction]

d'appuyer les camps du «oui» ou du «non». Je crois comprendre que ces groupes ne peuvent pas obtenir de temps d'antenne.

**M. Kingsley:** Pour obtenir du temps d'antenne, il faut, aux termes de la Loi, vous ranger du côté du camp du «oui» ou du camp du «non». Rien ne vous empêche d'acheter du temps d'antenne pour diffuser une opinion neutre.

**Le président suppléant:** Si on peut en obtenir. Vous ne pouvez pas obtenir que du temps d'antenne soit mis gratuitement à votre disposition, comme prévu dans la Loi?

**M. Kingsley:** Non.

**Le président suppléant:** Lorsque nous discutons du temps d'antenne, il s'agissait de temps gratuit, n'est-ce pas?

**M. Kingsley:** Aux termes de la Loi référendaire, l'arbitre en matière de radiodiffusion n'a qu'une seule responsabilité, qui consiste dans l'attribution de trois heures de temps d'antenne gratuit réparties à parts égales entre les deux camps. C'est là le seul aspect qui nous intéresse en l'occurrence. Aucune disposition ne régit quoi que ce soit d'autre en matière de radiodiffusion.

**Le président suppléant:** Vous pourriez peut-être consigner au procès-verbal le nom de l'arbitre que vous venez de nommer.

**M. Kingsley:** Je viens de nommer M. Peter Grant.

**Le président suppléant:** L'avocat de l'étude McCarthy?

**M. Kingsley:** Je suis extrêmement heureux d'indiquer que sa nomination par moi-même a suivi la recommandation en ce sens formulée à l'unanimité par les quatre partis représentés à la Chambre des communes.

**Le président suppléant:** Il serait difficile de trouver une personne qui connaisse mieux la question que lui. J'ai déjà oeuvré dans ce domaine; il a écrit à ce sujet et il fait autorité.

**Le sénateur Kenny:** Quelle attitude l'arbitre adoptera-t-il à l'égard des chevaux de Troie? J'entends par là les tierces parties, ou les organismes neutres, qui décident de rallier théoriquement le camp du oui ou du non, et qui s'accaparent ensuite d'une partie du temps d'antenne réservé à ce camp pour diffuser un message ambivalent, ou un message qui, dans les faits, divergerait de ce qu'on s'attendrait à entendre?

**Le président suppléant:** Des gens qui obtiennent du temps d'antenne par des voies détournées, en quelque sorte.

**Le sénateur Kenny:** En d'autres termes, qu'est-ce qui empêcherait un comité donné d'obtenir du temps d'antenne en vertu de son appartenance au camp du «non», puis d'aborder n'importe quelle question qui lui plaît?

**M. Kingsley:** S'agissant de l'utilisation proprement dite du temps d'antenne et de la teneur du message, l'arbitre n'a pas



[Text]

jurisdiction in that respect. He does not control the content. If a registered referendum committee or camp identifies itself with the "no" side and asks and receives an allocation of time, the letter from the Broadcasting Arbitrator will something like, "Your allocation is based on the fact that you will be transmitting a "no" message." In case of a derogation from that, I would suspect that the CRTC would have to get involved. If there were other forms of infraction the Commissioner of Canada Elections would get into the picture. The process would proceed if it were something which could be alleged to have occurred as an infraction under the Referendum Act or the adapted Canada Elections Act. There is a Commissioner of Canada Elections, who acts independent of me as well whom I have appointed under the Elections Act.

**The Acting Chairman:** Who is that?

**Mr. Kingsley:** It is Raymond Landry.

**Senator Kenny:** My question is driven by your comment that the Broadcasting Arbitrator would remove frivolous applications. How does one determine that an application is frivolous until one sees the content of the message?

**The Acting Chairman:** He has no authority over the content.

**Mr. Kingsley:** There is in the legislation criteria that must be met and that the Broadcasting Arbitrator will review.

Mr. Chairman, I refer to subsection 22(3) of the Referendum Act, the former Bill C-81, which states, in part:

- ... the Broadcasting Arbitrator shall consider whether
- (a) the committee represents a significant regional or national interest;
  - (b) allocation to the committee would be equitable having regard to the different views expressed on the referendum question; and
  - (c) the referendum announcements and other programming proposed by the committee would be directly related to the referendum question.

In effect, a referendum committee, as well as having to deposit \$500 before it can be considered, which is an indication of seriousness to a certain degree—

**Senator Kenny:** Or very cheap television time.

**Mr. Kingsley:** Yes, a very cheap price for television time, I agree. Obviously, there will have to be some content to the application that will assure the Broadcasting Arbitrator, to the extent possible on a very short questionnaire basis, that they intend to be serious about what they are doing. That is the

[Traduction]

compétence en la matière. Il n'a pas droit de regard sur le contenu. Si un comité référendaire enregistré ou un camp s'identifie avec le «non», demande et obtient du temps d'antenne, la lettre de l'arbitre sera libellée après comme suit: «L'attribution de temps d'antenne repose sur le fait que vous allez transmettre un message axé sur le 'non'.» En cas de dérogation à cette directive, j'imagine que le CRTC devra intervenir. Si d'autres types d'infraction surviennent, le Commissaire aux élections fédérales entrerait en action. Le processus suivrait son cours si on pouvait faire valoir qu'une infraction à la Loi référendaire ou à la Loi électorale du Canada adaptée a été commise. Il existe un Commissaire aux élections fédérales, qui agit indépendamment de moi et que j'ai également nommé en vertu de la Loi électorale.

**Le président suppléant:** Qui occupe ce poste?

**M. Kingsley:** Il s'agit de M. Raymond Landry.

**Le sénateur Kenny:** Ma question découle de votre observation selon laquelle l'arbitre en matière de radiodiffusion va écarter les demandes frivoles. Comment peut-on établir la frivolité d'une demande avant d'avoir vu le contenu du message?

**Le président suppléant:** Il n'a pas droit de regard sur la teneur du message.

**M. Kingsley:** La législation prévoit des critères qu'il faut respecter, ce à quoi s'emploiera l'arbitre en matière de radiodiffusion.

Monsieur le président, je renvoie au paragraphe 22(3) de la Loi référendaire, l'ancien projet de loi C-81, qui stipule notamment que:

... l'arbitre doit étudier si:

- (a) le comité représente des intérêts régionaux ou nationaux importants;
- (b) l'attribution de temps d'émission au comité serait équitable compte tenu des différents points de vue exprimés sur la question référendaire;
- (c) les projets de messages référendaires et d'émissions du comité sont directement liés à la question référendaire.»

Dans les faits, un comité référendaire, avant d'avoir à déposer une caution de 500 \$ avant d'être pris en considération, ce qui témoigne de son sérieux jusqu'à un certain point. . .

**Le sénateur Kenny:** Cela correspond aussi à du temps d'antenne très bon marché à la télévision.

**M. Kingsley:** Oui, c'est du temps d'antenne très bon marché, j'en conviens. De toute évidence, il faudra que la teneur de la demande donne à l'arbitre l'assurance, dans la mesure du possible compte tenu du fait que le questionnaire sera très bref, que le comité entend faire preuve de sérieux. L'arbitre

[Text]

extent to which he can go. He is not in a position to start saying, "I would like to see your message. I would like to see your ad."

**The Acting Chairman:** Unless he wanted to try to use subsection (4), which states that he may request additional information.

**Mr. Kingsley:** Yes.

**Senator Kenny:** Without wanting to be overly inflammatory, and without dragging this out too long, one could conceive of a right-to-life group which, seeing the referendum as having a negative effect on it to some extent, might proceed to say, "Well, we will be in the "no" camp." One could see them proceed to have right-to-life commercials on the taxpayers' tab with no problem.

**Mr. Kingsley:** I am not saying "with no problem". I understand the problem you are raising.

**Senator Kenny:** But the system would accept that and operate with that, I assume. You may not want to deal with the particular group I chose as an example, but let us say that any special interest group could, in fact, successfully negotiate—

**Mr. Kingsley:** It is quite clear that the legislation does not preclude any group whatsoever from asking for broadcast time, and conceivably receiving it, as long as that group is willing to associate itself definitely with a "yes" or "no" committee. Receiving that broadcast time will depend on the judgment of the Broadcasting Arbitrator.

**Senator Kenny:** The judgment of the Broadcasting Arbitrator will be based on the criteria that you just read to us, Mr. Kingsley, as well as the relatively small amount of information going forward. The remedies for error are after the fact by appealing to the election commissioner, is that right?

**Mr. Kingsley:** Yes.

**The Acting Chairman:** I will be surprised if Peter Grant does not use subsection (4) to insist on a review of the copy. That subsection states:

In order to allocate broadcasting time, the Broadcasting Arbitrator may request additional information from any registered referendum committee. . .

When I was doing work in this field, our advertising agencies routinely had to file copy with the CRTC for its approval and to make sure we had not broken any regulations. "Additional information", coupled with the practice of having review in advance of advertising copy, seems to me to make it possible.

[Traduction]

ne peut aller plus loin. Il n'est pas habilité à dire: «J'aimerais voir votre message. Je voudrais voir votre publicité.»

**Le président suppléant:** À moins qu'il ne se fonde sur le paragraphe (4), où il est stipulé qu'il peut demander des renseignements supplémentaires.

**M. Kingsley:** Oui.

**Le sénateur Kenny:** Sans vouloir être alarmiste ni prolonger indûment de débat, on pourrait imaginer qu'un groupe pro-vie, voyant que le référendum pourrait nuire dans une certaine mesure à ses intérêts, décide de se ranger dans le camp du «non», par exemple. Il pourrait alors arriver que ce groupe diffuse en toute quiétude des messages publicitaires en faveur de sa cause, le tout étant financé par les contribuables.

**M. Kingsley:** Je ne dirais pas «en toute quiétude». Je comprends le problème que vous soulevez.

**Le sénateur Kenny:** Mais le système accepterait cette façon de faire et la laisserait passer, je suppose. Peut-être ne voulez-vous pas vous prononcer sur le groupe que j'ai choisi à titre d'exemple, mais disons que n'importe quel groupe d'intérêts particuliers pourrait, dans les faits, arriver à négocier. . .

**M. Kingsley:** Il est tout à fait clair que la législation n'empêche pas quelque groupe que ce soit de demander du temps d'antenne et, théoriquement, d'en obtenir, à condition que ce groupe soit disposé à s'associer clairement avec un comité pour le «oui» ou pour le «non». L'obtention de ce temps d'antenne dépendra de la décision de l'arbitre en matière de radiodiffusion.

**Le sénateur Kenny:** Cette décision de l'arbitre se fondera sur les critères dont vous venez de nous donner lecture, M. Kingsley, de même que sur le volume relativement modeste d'informations qui seront diffusées. En cas d'erreur, la voie de recours consiste à faire appel auprès du Commissaire aux élections fédérales. Est-bien le cas?

**M. Kingsley:** Oui.

**Le président suppléant:** Je serais surpris que Peter Grant ne se prévale pas du paragraphe (4) pour exiger un examen du message. Ce paragraphe est libellé comme suit:

«Pour pouvoir procéder à la répartition du temps d'émission, l'arbitre peut demander des renseignements supplémentaires à un comité référendaire enregistré. . .»

Lorsque j'oeuvrais dans ce domaine, nos agences de publicité devaient couramment soumettre leurs textes pour approbation au CRTC, de manière à ce que nous ayons l'assurance que nous n'avions enfreint aucun règlement. La notion de «renseignements supplémentaires», conjuguée à la pratique consistant à faire examiner à l'avance les textes publicitaires, me semble permettre une telle façon de faire.



[Text]

One could even go so far as to imagine that, on the basis of the question, someone on the "yes" side could organize a committee on the "no" side and affect their copy. When he allocates free time, I think the Broadcasting Arbitrator will have to insist that he approve the copy. It might be tough, but I think he should do it.

**Mr. Kingsley:** I agree with you that it is open to him to do that. I would also agree that it may be the thing he will do in certain cases. My comment initially was that I do not see him doing that for every act because he will be dead in the water. He has but four or five days within which to make the allocation, and that is it.

**Senator Kenny:** May I make an observation, Mr. Chairman? I cannot imagine a piece of legislation that is so discretionary and which relies so much on the integrity of a very small number of public officials. It is really an incredible piece of legislation in that sense.

**The Acting Chairman:** Yes. It is a great compliment to those officials.

**Mr. Kingsley:** I think it was also meant with a certain amount of unease on the part of the senator, which I appreciate.

**Senator Kenny:** Unease and awe. It is a terrible burden you carry, and I wish you the best. I have great admiration for you.

**The Acting Chairman:** It is true that it is a burden. It is also quite an exposure, because you are thrown into the political fray, in a sense. Peter Grant, for example, when making some allocations is bound to attract some political flak, especially if he moves into this field of vetting copy.

That covers my list, except to ask you for a general comment that is really just a matter of curiosity. We now have a Referendum Act, something which represents very important change in the political structures and institutions of this country. We have the act, and we can assume it will be used. Would you be more comfortable in the long run with a separate set of referendum regulations and rules, perhaps based on the experience of the first referendum that is actually held, rather than an adaptation of the Elections Act?

**Mr. Kingsley:** It is very easy to answer that, Mr. Chairman, without getting involved in politics at all. I will simply use one example. If the house committee that is sitting now on electoral reform were to come out with a report to amend the Elections Act within a matter of five to six months—let us

[Traduction]

On pourrait même aller jusqu'à imaginer que, selon la question, quelqu'un qui se situerait du côté du «oui» forme un comité appartenant au camp du «non» et influe sur les textes. Je crois que lorsqu'il répartira le temps d'antenne, l'arbitre devra insister sur son droit d'approuver le texte. Ce sera peut-être difficile, mais je pense qu'il devrait agir en ce sens.

**M. Kingsley:** Je suis d'accord avec vous pour dire qu'il dispose de cette possibilité. Je reconnais également qu'il agira peut-être de cette façon dans certains cas. Ma première observation consistait à dire qu'il ne pourra procéder de la sorte pour chacune des demandes, parce qu'il sera tout simplement débordé. Il ne disposera que de quatre ou cinq jours pour répartir le temps d'antenne, un point c'est tout.

**Le sénateur Kenny:** Puis-je faire une observation, monsieur le président? J'ai rarement vu un texte de loi qui soit si discrétionnaire et qui s'en remette autant à l'intégrité d'un très petit nombre de fonctionnaires. C'est vraiment une loi incroyable, de ce point de vue.

**Le président suppléant:** Oui. C'est un grand honneur qu'on fait à ces fonctionnaires.

**M. Kingsley:** Je crois que le sénateur exprimait également un certain malaise devant cet état de choses, ce que je comprends parfaitement.

**Le sénateur Kenny:** Malaise et admiration mêlée de crainte. Vous avez un fardeau extrêmement lourd à porter, et je vous souhaite tout le succès possible. J'ai beaucoup d'admiration pour vous.

**Le président suppléant:** Il est vrai que cela constitue un fardeau. De plus, les feux de la rampe seront braqués sur vous, parce qu'on vous fait intervenir dans la controverse politique, dans un certain sens. Par exemple, M. Peter Grant, lorsqu'il répartira les temps d'antenne, s'attirera certainement des coups, particulièrement s'il décide d'approuver au préalable le texte des messages.

J'ai épuisé ma liste, si ce n'est que je souhaitais obtenir de vous une observation générale pour satisfaire ma curiosité, en réalité. Nous disposons maintenant d'une Loi référendaire, laquelle représente une modification très importante des structures et institutions politiques de notre pays. Nous disposons de la Loi, et nous pouvons supposer qu'on s'en servira. Seriez-vous davantage à l'aise, à long terme, si vous disposiez d'un ensemble séparé de règlements et règles relativement au référendum, ensemble fondé, éventuellement, sur le premier référendum susceptible de se tenir, plutôt que de devoir vous en remettre à une adaptation de la Loi électorale?

**M. Kingsley:** Il est très facile de répondre à cette question, monsieur le président, sans tomber aucunement dans le débat politique. Je ne vous donnerai qu'un exemple. Si le Comité de la Chambre qui siège en ce moment à propos de la réforme électorale devait produire un rapport recommandant la modifi-

*[Text]*

assume in time for the next general election, if that is the timing that prevails -- and if they were to recommend a rewriting of the act, and if the House of Commons and the Senate were to agree with what is proposed and it were to receive Royal Assent, then in administrative terms I will have to sit down to redo the adaptation under the Referendum Act of the then-new Elections Act all over again.

**The Acting Chairman:** Why not just ask them to recommend any changes to the Elections Act and any changes to the Referendum Act and have them stand on their own?

**Mr. Kingsley:** That is what you are raising as a basic issue. I am saying that, in administrative terms, wholly contained pieces of legislation greatly facilitate the task of running both processes.

**The Acting Chairman:** That is what I would have thought.

**Mr. Kingsley:** I am answering strictly on the administrative side. Administrative convenience is not the overriding concern on many pieces of legislation.

**The Acting Chairman:** We are at the point where we have launched ourselves onto a referendum as a new institution. It is new because it is not asking for a specific recommendation, but authorizes referendums. If we join that with the fact that there is movement for electoral reform generally, then it seems to me it would be a good idea for you to go to that committee and say, "While you are doing this, here is what would make life easier for me. That is to say that when you come forward with electoral reform, you cover that reform but you also come forward with referendum reform. Here are some of my recommendations as to what that stand-alone referendum process should be."

**Mr. Kingsley:** Let me add another example as fodder to your cannon, Mr. Chairman. The process for appointing deputy returning officers and clerks now varies between the Elections Act and the Referendum Act. The Referendum Act has introduced changes, and I am sure they were meant as a test, if there ever is one, that would apply to elections. What it means is that I have to have separate instructions for the 295 returning officers who effectively run 295 by-elections at the same time. We call that a general election.

*[Traduction]*

cation de la Loi électorale dans un délai de cinq à six mois —supposons que ce sera à temps pour les prochaines élections générales, si c'est ce calendrier qui est retenu—et si le Comité recommande une refonte de la Loi, et si la Chambre et le Sénat devaient s'entendre sur des propositions qui recevraient la sanction royale, dans ces conditions, sur le plan administratif, il me faudra refaire entièrement l'adaptation préparée en fonction de la Loi référendaire rattachée à ce nouveau libellé de la Loi électorale.

**Le président suppléant:** Pourquoi ne pas demander à ce Comité de recommander des amendements à la Loi électorale et à la Loi référendaire et vous fonder sur ces amendements?

**M. Kingsley:** Vous soulevez là une question fondamentale. Tout ce que je fais observer, de mon côté, c'est que d'un point de vue administratif, des textes de loi qui sont complets facilitent grandement la tâche consistant à administrer les deux processus.

**Le président suppléant:** C'est ainsi que je voyais les choses.

**M. Kingsley:** Je formule une réponse sous l'angle strictement administratif. La facilité d'administrer une loi ne constitue pas le souci principal sous-tendant la mise au point de nombreux textes législatifs.

**Le président suppléant:** Nous en sommes arrivés à un point où nous avons engagé un processus référendaire, qui constitue une nouvelle institution. Ce processus est nouveau dans la mesure où il ne s'agit pas d'obtenir une recommandation particulière, mais plutôt d'autoriser la tenue de référendums. Si nous ajoutons à cela le fait qu'on observe un mouvement dans le sens de la réforme électorale en général, il me semble qu'il serait opportun que vous vous présentiez devant ce Comité pour dire: «Pendant que vous procédez à vos travaux, j'attire votre attention sur telle ou telle disposition qui me faciliterait la tâche. En d'autres termes, lorsque vous proposerez une réforme électorale, n'oubliez pas de tenir compte de la réforme du processus référendaire. Voici certaines de mes recommandations en ce qui concerne la définition de ce processus référendaire distinct.»

**M. Kingsley:** Permettez-moi de donner un autre exemple qui servira de chair pour votre canon, monsieur le président. Le processus de nomination des scrutateurs et des secrétaires des scrutins varie selon qu'il s'agit de la Loi électorale ou de la Loi référendaire. La Loi référendaire a fait intervenir des amendements et j'ai la certitude qu'on a voulu leur donner valeur de test, si jamais un référendum se tient, et appliquer ensuite ces amendements aux élections. Concrètement, il me faut donner des instructions distinctes aux 295 directeurs de scrutin qui, dans les faits, tiennent 295 élections complémentaires simultanément. C'est ce que nous appelons des élections générales.



[Text]

Again, that underlines your point, senator, about the need for greater consistency. I agree with that one hundred per cent.

**The Acting Chairman:** Senator Keon, do you have anything to add?

**Senator Keon:** Mr. Chairman, I think we should have Mr. Kingsley comment on the concerns raised yesterday by Senator Cogger. You will recall he was concerned about regulation 4 found on page 10 of the document before us which corresponds to section 9 of the Elections Act. It was my impression, and I believe it was yours, that perhaps his concern was not well founded. It seemed fairly clear to me that there was no change of intent in section 9 that would increase the powers of Mr. Kingsley, but I think we should have a comment on it.

**The Acting Chairman:** If I can just add a word, Senator Cogger's concern, as I believe Senator Keon and I—and others—read it, was with the wording in the fourth line of section 9, regulation 4. He was concerned with the words, "any of the provisions of this Act". He was concerned with the fact that "this Act" meant this act as adapted. Was that not the point, Senator Keon?

**Senator Keon:** Correct.

**The Acting Chairman:** It was a jurisprudential point, almost. The intention, I suppose, was the provisions of these regulations. He had trouble with the idea of an act as adapted. I think most of us felt that an act as amended is one thing, but an act as adapted was such a new concept that it jarred him a bit. When you go back to the definition, you find that "this Act" means the Elections Act as adapted.

**Mr. Eglington:** If I might assist, I think Senator Cogger was grappling with the fact that the Canada Elections Act was adapted by Mr. Kingsley for the purposes of the referendum, but the adapted law contained within it a further power to adapt. He was unhappy about a double-barrelled adaptation. We had a long discussion, which you will see in the "blues", about what this act means as adapted. I think that was the problem Senator Cogger had.

**The Acting Chairman:** As Mr. Eglington says, you will find quite a discussion in yesterday's transcript about this.

[Traduction]

Encore une fois, cela met en relief votre argument, monsieur le sénateur, au sujet de la nécessité d'arriver à une plus grande cohérence. Je suis absolument d'accord avec vous.

**Le président suppléant:** Sénateur Keon, vous souhaitez ajouter quelque chose?

**Le sénateur Keon:** Monsieur le président, je crois que nous devrions demander à M. Kingsley de réagir aux préoccupations exprimées hier par le sénateur Cogger. Vous vous souviendrez qu'il a manifesté un certain souci au sujet de l'article 4 du règlement proposé, lequel figure à la page 10 du document dont nous sommes saisis, ce qui correspond à l'article 9 de la Loi électorale. J'ai eu l'impression, et je crois que vous l'avez eue également, que sa préoccupation n'était pas forcément bien fondée. Il m'a semblé suffisamment clair qu'il n'y avait pas de changement d'intention dans l'article 9 qui aurait pour effet d'accroître les pouvoirs de M. Kingsley, mais j'aimerais avoir l'avis du Directeur général des élections là-dessus.

**Le président suppléant:** Si je peux me permettre d'ajouter juste un mot, le souci du sénateur Cogger, selon l'interprétation que le sénateur Keon, moi-même, et d'autres, en ont faite, avait trait au libellé de la quatrième ligne de l'article 4 du règlement proposé adaptant l'article 9 de la Loi électorale. Sa préoccupation était liée aux mots «une des dispositions de la présente loi». Pour lui, le fait de parler de «la présente loi» signifiait qu'elle était adaptée. N'est-ce pas de cela qu'il s'agissait, sénateur Keon?

**Le sénateur Keon:** Tout à fait.

**Le président suppléant:** C'était pratiquement une question de jurisprudence. L'intention, je suppose, portait sur les dispositions du règlement. Il avait de la difficulté à accepter l'idée que la loi avait été adaptée. Je crois que, pour la plupart d'entre nous, c'est une chose que d'amender une loi, mais l'adaptation d'une loi constitue un concept tellement nouveau que cela l'a fait tiquer un peu. Lorsqu'on reprend la définition, on constate que «la présente loi» désigne la Loi électorale dans sa version adaptée.

**M. Eglington:** Si je peux être utile sur ce point, je crois que le sénateur Cogger essayait de s'y retrouver devant le fait que la Loi électorale du Canada a été adaptée par M. Kingsley aux fins de la tenue d'un référendum, mais la version adaptée de la loi contient un nouveau pouvoir d'adaptation. Il avait du mal à accepter cette double adaptation. Nous avons eu une longue discussion, que vous pourrez lire dans le «texte polycopié», à propos de la signification de cette loi dans sa version adaptée. Il me semble que c'est le problème qui retenait l'attention du sénateur Cogger.

**Le président suppléant:** Comme M. Eglington vient de le dire, vous trouverez dans la transcription des délibérations d'hier une assez longue discussion sur ce point.

[Text]

**Mr. Kingsley:** We will review that discussion with keen interest. I am sure you will appreciate that, in the one hour we had before today's committee meeting, we only focused on the particular comments that were provided to us and we did not get a chance to peruse the "blues".

If I may react by saying one thing: Under the Elections Act, as was noted by Senator Cogger, based on what I have heard, there is a power for the Chief Electoral Officer, whoever he or she may be, to do certain things because of certain exigencies that may occur.

Canada is a vast land. While it may be very nice in Edmonton, it could be snowing in Calgary, and there are only 187 miles between the two. I know because I live there. So the situation may vary significantly. The Chief Electoral Officer effectively is given power to adapt or to modify something because something simply is not feasible, but only in a particular area of the country. There is a form of burden of proof on the Chief Electoral Officer to justify, and that is why there is requirement, every time such a power is invoked, for the Chief Electoral Officer to report to Parliament on the utilization of those powers, and that has transpired ever since the position of Chief Electoral Officer has existed, and ever since that authority has existed in law.

However, do I not feel that if it is doubly stated it therefore gives double the amount of power that existed before. I want to be very clear about that. I think it is strictly the same power continued.

**The Acting Chairman:** Is that satisfactory, Senator Keon?

**Senator Keon:** Yes.

**Senator Kenny:** I thought the answer was that you could not adapt the act without including that aspect. I thought that was the explanation, and that if you left it out you were not faithfully adapting the legislation.

**Mr. Kingsley:** Yes. I was also addressing the particular concerns that were raised there, but I agree with what you have just said.

**The Acting Chairman:** There being nothing else, we will summarize by saying that you have a collection of documentation that we are tying up with a ribbon marked "interim report". It will include today's transcript. We understand that if we have anything further to say, and it may be simply a confirmation of what we have already done, that we will have

[Traduction]

**M. Kingsley:** Nous examinerons cette discussion avec un vif intérêt. Je ne doute pas que vous compreniez que, pendant l'heure dont nous avons disposé avant la séance d'aujourd'hui du Comité, nous avons centré notre attention uniquement sur les observations particulières qui nous avaient été soumises et que nous n'avons pas eu l'occasion de lire le «texte polycopié».

Si vous me permettez de réagir en faisant une remarque: aux termes de la Loi électorale, comme l'a fait remarquer le sénateur Cogger, d'après ce que j'ai entendu, le Directeur général des élections, quel qu'il ou quelle qu'elle soit, a le pouvoir de faire certaines choses à cause de certains impératifs qui peuvent surgir.

Le Canada est un vaste pays. Il peut faire très beau à Edmonton, mais neiger à Calgary, alors que seulement 187 milles séparent les deux villes. Je le sais parce que j'y habite. Donc, la situation peut varier considérablement d'un endroit à l'autre. On donne effectivement au Directeur général des élections le pouvoir d'adapter ou de modifier des dispositions parce qu'une chose ne peut tout simplement pas être faite, mais seulement dans une région donnée du pays. Le fardeau de la preuve incombe au Directeur général des élections de justifier ses décisions, et c'est pourquoi il est exigé, chaque fois que ce pouvoir est invoqué, que le Directeur général des élections rende compte au Parlement de l'utilisation de ces pouvoirs, et c'est ce qui s'est passé depuis que le poste de Directeur général des élections existe, et depuis que la loi prévoit ce pouvoir.

Toutefois, il ne faut pas que vous ayez l'impression que si cette disposition est énoncée deux fois, le pouvoir du Directeur général des dispositions s'en trouve de ce fait doublé. Je tiens à ce que ceci soit parfaitement clair. Je crois qu'il s'agit du maintien d'un pouvoir qui reste strictement le même.

**Le président suppléant:** Cette réponse vous satisfait-elle, sénateur Keon?

**Le sénateur Keon:** Oui.

**Le sénateur Kenny:** Je m'attendais à ce que vous répondiez que vous ne pouviez adapter la loi sans y inclure cet aspect. Il me semblait que c'était là l'explication et que si cet aspect était laissé de côté, nous n'adaptiez pas fidèlement la loi.

**M. Kingsley:** Oui. Je répondais aux préoccupations particulières exprimées, mais je suis d'accord avec les propos que vous venez de tenir.

**Le président suppléant:** Puisque nous avons épuisé l'ordre du jour, nous allons résumer en soulignant que nous disposons d'un ensemble de documents que nous réunissons sous un ruban portant l'inscription «rapport provisoire». Il comprendra la transcription des délibérations d'aujourd'hui. Nous avons convenu que si nous avions quelque chose à ajouter, et il se



[Text]

it in your hands by Monday. In fact, I am sure we will have something for you by Monday, either a statement that says we have nothing further, or else we will have something further. The proclamation, if I can call it that, although it says "making", will not be made tomorrow but will leave time for you to receive whatever we have. I think the words of the act are "recommendations that we consider appropriate".

With that, unless anyone has anything to add, I will add my compliments to those of Senator Kenny. It was really quite a herculean task that Parliament gave to you. It seems to me that the process has justified itself. You had this herculean task, you gave two committees of Parliament an opportunity to also look at the regulations. We have had the benefit of study by Mr. Eglington and Ms Dunsmuir, and we pass that on to you. Without getting into any negative sides to this whole process, I think a lot of good things can be said about it.

We thank you again for your work and wish you well in this added responsibility as Chief Electoral Officer.

**Mr. Kingsley:** Thank you very much, Mr. Chairman. I really appreciate the comments you have just made. Obviously we have already agreed to postpone la prise du règlement. I want to add that I personally find this kind of process very reassuring. I feel that the final adaptation of the act will benefit significantly from the input of both this committee and the house committee, and I sincerely thank you and your committee for the interest you have demonstrated in this matter.

It is quite reassuring to me because, as was said, it is not an undaunting task to have to adapt this legislation. When I was asked whether I would welcome the opportunity for a committee or committees of the house and of the Senate to review this adaptation, I said yes. In my mind, this was entirely justified. Thank you very much.

**The Acting Chairman:** I should add for the record that part of the process between now and Monday is consultation between you, Mr. Eglington and Ms Dunsmuir.

[Traduction]

peut que ce ne soit qu'une confirmation des travaux que nous avons déjà accomplis, nous vous transmettrions ces nouvelles observations d'ici lundi. De fait, j'ai la certitude que nous aurons quelque chose à vous soumettre d'ici là, soit sous forme de déclaration à l'effet que nous ne souhaitons pas ajouter d'autres éléments, ou l'inverse. La proclamation, si je puis dire, même si on parle de «prendre» le règlement, ne se fera pas demain, mais dans un délai vous permettant de recevoir tout ce que nous pourrions avoir à sous soumettre. Je crois que, selon le libellé de la Loi référendaire, il s'agit de recommandations que les comités [de la Chambre des communes et du Sénat] jugent utiles.

Cela étant dit, si personne n'a autre chose à ajouter, je souhaiterais ajouter mes compliments à ceux qu'a exprimés le sénateur Kenny. Le Parlement vous a véritablement confié une tâche herculéenne. Il me semble que le processus suivi à ce jour a fait la preuve de son utilité. Confronté à ce travail d'Hercule, vous avez donné à deux comités du Parlement une occasion d'examiner aussi le règlement. Nous avons pu bénéficier de l'éclairage de l'étude menée par M. Eglington et Mme Dunsmuir, que nous vous communiquons. Je n'évoquerai pas les aspects négatifs que ce processus pourrait avoir et je me bornerai à signaler qu'on peut en dire beaucoup de bien.

Nous vous remercions à nouveau du travail que vous avez accompli et vous souhaitons beaucoup de succès dans l'exercice de ces responsabilités supplémentaires qui vous ont confiées en votre qualité de Directeur général des élections.

**M. Kingsley:** Je vous remercie beaucoup, monsieur le président. Je vous suis vraiment reconnaissant des propos que vous venez de tenir. De toute évidence, nous avons accepté de reporter [en français] la prise du règlement. [Retour à l'anglais] Je tiens à ajouter que, personnellement, ce type de processus me paraît très rassurant. Je considère que la version finale de la loi amendée aura bénéficié grandement de l'apport à la fois de votre Comité et de celui de la Chambre des communes. Je vous remercie sincèrement, vous et les membres de votre Comité, de l'intérêt que vous avez manifesté envers cette question.

Votre coopération me rassure car, comme on l'a dit, ce n'était pas une tâche de tout repos que d'adapter cette loi. Lorsqu'on m'a demandé si je serais favorable à ce qu'un ou des comités de la Chambre et du Sénat examinent cette adaptation, j'ai répondu par l'affirmative. J'estimais que cette façon de faire était entièrement justifiée. Je vous en remercie beaucoup.

**Le président suppléant:** Je tiens à ajouter, pour que cela figure au procès-verbal, qu'une partie du processus qui se déroulera d'ici lundi consistera en des consultations entre vous, M. Eglington et Mme Dunsmuir.

[Text]

**Mr. Kingsley:** We shall not leave this room without having an agenda fixed and cast in stone.

**The Acting Chairman:** Thank you. Is there any other business, honourable senators? If not, we will then adjourn our hearings on this matter. We are authorized, I take it, by the committee to send on anything that needs to be added without further meeting of the committee. Is that correct?

**Hon. Senators:** Agreed.

The committee adjourned.

[Traduction]

**M. Kingsley:** Nous ne quitterons pas cette pièce sans avoir établi un ordre du jour clair et incontournable.

**Le président suppléant:** Merci. Y a-t-il d'autres questions à traiter, honorables sénateurs? S'il n'y en a pas, nous allons ajourner nos audiences sur cette question. Je crois comprendre que le Comité nous autorise à acheminer tout élément à ajouter sans que le Comité n'ait à se réunir à nouveau. Est-ce bien le cas?

**Des voix:** D'accord.

La séance est levée.





## APPENDIX "A"



The Chief Electoral Officer  
Le Directeur général des élections

June 26, 1992

Mr. Gordon Barnhart  
Clerk of the Senate  
Room 289-S  
Parliament Buildings  
OTTAWA, Ontario  
K1A 0A4

Dear Mr. Barnhart:

In accordance with subsection 7(6) of the Referendum Act, I am depositing for review the proposed regulation which adapts the Canada Elections Act for the purposes of a referendum. The authority for this regulation is contained in subsection 7(3) of the Referendum Act, which reads as follows:

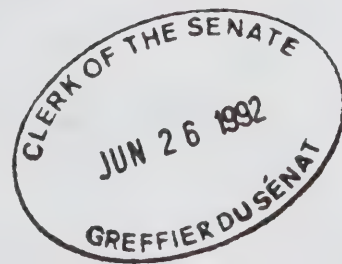
"(3) Subject to this Act, the Chief Electoral Officer may, by regulation, adapt the Canada Elections Act in such manner as the Chief Electoral officer considers necessary for the purposes of applying that Act in respect of a referendum."

The date on which I propose to make the subject regulation is July 8th, 1992.

In adapting the Canada Elections Act by regulation, it was necessary to examine that Act in order to determine how each section would work in the context of a referendum. At the outset, Elections Canada was required to eliminate from the adaptation those sections that were set out in Schedule II of the Referendum Act as not being applicable to a referendum. Thereafter, we studied each remaining section to determine whether the particular provision required adapting. In some cases, no adaptation was required as the section could be read to apply either to an election or a referendum. Therefore, these sections were not included in the regulation. The regulation contains only those sections of the Canada Elections Act that require adaptation in order to apply to a referendum. For instance, references to "election" matters such as "election documents" had to be changed to the appropriate referendum vocabulary or concept.

Pursuant and according to the above-mentioned subsection of the Referendum Act, we limited ourselves to adapting the legislation; no amendments whatsoever have been made.

1595 rue Telesat Court, Ottawa, Canada K1A 0H6  
[613] 993-2975 Fax Téléc. [613] 993-5380 Telex 053-4267





The final result is that the law that is applicable to a referendum is the following:

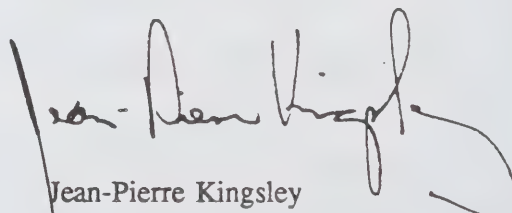
1. The Referendum Act;
2. Those provisions of the Canada Elections Act that are applicable to a referendum and that do not require any adaptation; and
3. Those provisions of the Canada Elections Act that have been adapted for referendum purposes by the Chief Electoral Officer in the attached regulation.

An Office Consolidation will be published soon after July 8th.

I would also request that a copy of this letter and the relevant material be sent to each Member of the Committee. Should Members have questions concerning this regulation, may I suggest that they be channelled through the Clerk of the Committee to the General Counsel, Mr. Jacques Girard. Recommendations could be dealt with in the same manner but referred to my attention.

I would also request that this material be submitted to Members of the Committee forthwith as agreed, in order to allow us to meet the time frames.

Yours truly,



Jean-Pierre Kingsley

## ANNEXE «A»

le 26 juin 1992

Monsieur,

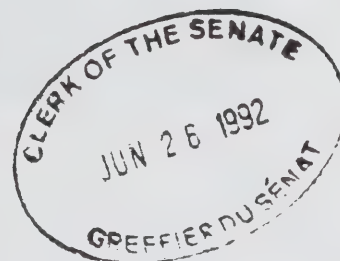
Conformément à l'article 7(6) de la Loi référendaire, je dépose pour étude le règlement proposé qui adapte la Loi électorale du Canada pour la conduite d'un référendum. Ce règlement est pris conformément à l'article 7(3) de la Loi référendaire, lequel se lit comme suit:

"(3) Sous réserve des autres dispositions de la présente loi, le directeur général des élections peut, par règlement, adapter la Loi électorale du Canada de la façon qu'il estime nécessaire à son application au référendum."

La date à laquelle je me propose de prendre ce règlement est le 8 juillet 1992.

En adaptant la Loi électorale du Canada par règlement, il a été nécessaire d'examiner la Loi afin d'établir comment chaque article s'appliquerait dans le cadre d'un référendum. Au départ, Élections Canada a dû éliminer de l'adaptation les articles énumérés à l'Annexe II de la Loi référendaire comme n'étant pas applicable à un référendum. Ensuite, nous avons étudié chaque section afin d'établir si elle avait besoin d'être adaptée. Dans certains cas, aucune adaptation n'était requise puisque l'article pouvait s'appliquer tel quel soit à une élection ou à un référendum. En conséquence, ces articles n'ont pas été inclus dans le règlement. Le règlement ne contient seulement que les articles de la Loi électorale du Canada qui ont besoin d'adaptation dans le cadre d'un référendum. Par exemple, les renvois aux matières "électorales" comme "documents d'élection" ont dûs être changés pour tenir compte du concept ou du "vocabulaire" référendaire.

En vertu et conformément à l'article 7(3) ci-haut mentionné, nous nous sommes limités à adapter la Loi, aucune modification n'y a été faite.





Le résultat final est que la législation applicable à un référendum est la suivante:

1. la Loi référendaire;
2. les dispositions de la Loi électorale du Canada qui s'appliquent à un référendum et qui ne requièrent aucune adaptation; et
3. les dispositions de la Loi électorale du Canada qui ont été adaptées aux fins d'un référendum par le Directeur général des élections dans le règlement ci-joint.

Une version consolidée de ces différents textes sera publiée tôt après le 8 juillet.

J'apprécierais qu'une copie de cette lettre et du matériel pertinent soient envoyés à chaque membre du Comité. Si les membres devaient avoir quelque question que ce soit concernant ce règlement, je suggère qu'elles soient acheminées au Conseiller général, Me Jacques Girard, par l'entremise du Greffier du Comité. Les recommandations pourraient être traitées de la même façon en étant toutefois portées à mon attention.

Tel que convenu, j'apprécierais également que le matériel soit remis aux membres du Comité immédiatement afin de permettre de rencontrer notre échéancier.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de ma haute considération.

Original signed by  
Jean-Pierre Kingsley  
A signé l'original

Jean-Pierre Kingsley

## APPENDIX "B"

The Special Committee on Electoral Reform has the honour to present its

### FIRST REPORT

Your Committee which was established on February 14, 1992 has had referred to it by virtue of subsection 7 (7) of the Referendum Act, the Regulations drafted pursuant to subsections 7(3) and (4) of the same Act. Your Committee has examined these proposed regulations and reports the same with the following recommendations.

### THE WORK OF THE COMMITTEE

The Committee received copies of the proposed regulations from the Clerk of the House of Commons on Friday, June 26, 1992. The proposed regulations were then transmitted to each member of your Committee. This Report represents a compilation of all the comments and recommendations for change presented by members of the Committee. Your Committee is aware of the advisory nature of its role in this process. The Chief Electoral Officer will review these recommendations for change carefully to determine whether they will lead to a better referendum should one be called.

Committee members have not had the opportunity to meet and therefore felt it advisable to forward all suggestions, rather than attempt to include some and exclude others.

This Report is divided into two sections. The first deals with general concerns and recommendations for change while the second is more specific and deals individually with clauses that might be amended.

### SECTION 1:

#### GENERAL COMMENTS AND RECOMMENDATIONS

It is important that the task of those involved in a referendum be as fair as possible. The last national referendum was held fifty years ago and the world has changed. During general elections, the registered political parties expend a great deal of time and energy training, monitoring, advising and instructing party staff and volunteers and this is helpful to the electoral process. In the case of a referendum, referendum committees will be established and those involved may not have any experience with the electoral machinery let alone be familiar with the statutes and regulations involved.



We, therefore, urge the Chief Electoral Officer to prepare now to make maximum use of proposed regulation 3 including the implementation of public education and information programs that would make the referendum process better known to the public, particularly those persons and groups most likely to experience difficulties in exercising their democratic rights. We think that special attention will have to be given by Chief Electoral Officer to training chief agents of registered referendum committees and other referendum officers who are not all that familiar with electoral processes.

Your Committee also believes it would be helpful to those who are charged with the responsibility of complying with the referendum legislation if there was to be a consolidation of all the relevant pieces of legislation and regulations into one volume. Such a compilation would allow those required to consult the various pieces of legislation to find them in the most comprehensible fashion.

The Committee realizes that ensuring compliance with the Referendum Act will be of importance to the successful operation of a referendum. The Committee encourages the Chief Electoral Officer to publish compliance guidelines for chief agents, auditors and registered referendum committees written in a clear, understandable manner so that those Canadians who become involved in a referendum campaign will be informed as to both the requirements of the Act and the methods by which these requirements may be satisfied.

While the Referendum Act itself deals in some detail with the registration of referendum committees, we believe it would be helpful if the Chief Electoral Officer could develop forms and guidelines setting out the details which groups will have to follow in order to establish these committees. These should be written in easy to understand terms.

By virtue of Schedule II of the Referendum Act, the sections of the Canada Elections Act dealing with the mechanics of reporting expenses are not in effect for a referendum. The Committee believes it would be helpful for the Chief Electoral Officer to develop forms and guidelines regarding the reporting of expenses, to be utilized by those responsible for reporting referendum expenses.

The proposed regulations are written in such a way as to presume that only one referendum question will be asked. The language of the adaptation of the Canada Elections Act seems in this aspect to contemplate only one question and we urge the Chief Electoral Officer to consider the possibility that there may be a number of questions, some of which may be answered by "yes" and some of which may be answered by "no".

## SUMMARY OF SECTION 1 RECOMMENDATIONS

We recommend that the Chief Electoral Officer consolidate all the referendum legislation into one volume to simplify the task of those who will be required to consult this legislation.

We recommend that the Chief Electoral Officer develop forms and guidelines setting out the method by which groups may form referendum committees.

We recommend that the Chief Electoral Officer develop compliance guidelines for chief agents, auditors, and registered referendum committees.

We recommend that the Chief Electoral Officer develop forms and guidelines to be utilized for the reporting of referendum expenses.

We recommend the regulations be added to so that they deal with the possibility that more than one question could be posed.

## SECTION 2:

### SPECIFIC CONCERNS OF THE COMMITTEE

1. Throughout the proposed regulations, the personal pronoun "his" is used.

We recommend that wherever the words "he, his or him " are used they be followed by the words "she, her or hers" to make the phrase gender inclusive.

2. By virtue of Schedule II of the Referendum Act, section 52 of the Canada Elections Act is not applicable in respect of a referendum. Section 52 deals with the eligibility to vote of veterans in certain hospitals and institutions. Also the proposed regulation adapting Schedule II of the Canada Elections Act does not deal with voting by veteran electors.



**We recommend that the Chief Electoral Officer review this situation to ensure that veteran electors residing in hospitals or institutions are eligible to vote in a referendum.**

3. **We recommend that the full wording of the definitions in the Referendum Act be incorporated into the regulations.**
4. Throughout the proposed regulations, the phrases "under this Act (meaning the adapted Canada Elections Act) and the Referendum Act" and "under this Act (meaning the adapted Canada Elections Act) or the Referendum Act" are used. In the Committee's review of the proposed regulations, the Committee has become concerned that these phrases may have been used interchangeably.

**We recommend that the proposed regulation 1(2) which deals with a definition of "the Act" be amended so that "the Act" or "this Act" would mean all the statutes involved in the referendum process.**

5. Proposed Regulation 1
- **The Committee in its review of proposed regulation 1 was unable to determine the criteria used by the Chief Electoral Officer to include or exclude definitions in relation to this proposed regulation.**
  - **We recommend that the definition of "Broadcaster" as contained in the definition section of the Canada Elections Act be adapted.**
  - **We recommend that the definition of "referendum documents" be amended to include in sub paragraph (h) (vi) "the written appointments of agents of a registered referendum committee or witnesses".**
6. Proposed Regulation 9
- **We recommend that the introductory paragraph of Section 13 be amended by adding the phrase "ordering a referendum" immediately after the word "issued".**

7. Proposed Regulation 11. ● We recommend that subsection 15 (4) have deleted from it references to subsections 191 (2) and (3) as these refer to the duties of the Chief Electoral Officer.
8. Proposed Regulation 26 ● We recommend that the Chief Electoral Officer review the timeframe contained in subsection 65(2) and if possible make it consistent with the timeframe established by the Canada Elections Act.
9. Proposed Regulation 29 ● We recommend that paragraphs 69 (a) and (b) have added to them at the end of each paragraph the phrase "or the Referendum Act."
10. Proposed Regulation 30 ● We recommend that section 71 be amended to make it clear that two enumerators are to act in most instances. The appointment of one or three enumerators is to take place only in exceptional cases.
11. Proposed Regulation 32 ● We recommend that paragraph 73(1)(c) be amended by adding at the end of the paragraph the phrase "for each answer to the referendum question".
12. Proposed Regulation 35 ● Although section 95(3) of the Canada Elections Act is not applicable in respect of a referendum, we believe that the furnishing of the names of deputy returning officers to registered referendum committees and to registered political parties would be helpful for the efficient functioning and perception of fairness of a referendum vote. We note that furnishing this information to registered referendum committees and registered political parties is not the same as furnishing it to candidates and



therefore the exclusion of 95 (3) is not relevant.

- We recommend that a regulation be drafted to require the returning officer to supply the names and addresses of deputy returning officers to registered referendum committees and registered political parties at least three days before polling day.
13. Proposed Regulation 36
- We recommend that subsection 97 (2) be amended to state "The form prescribed pursuant to subsection (1) shall be printed in the poll book" as this is the wording contained in the Canada Elections Act.
14. Proposed Regulation 38
- We recommend that subsection 102 (6) be amended by placing the word "and" in the second last line so that it will state "printed by him or her, and the number of ballot papers supplied to the returning officer".
15. Proposed Regulation 47
- While subsection 11 (1) of the Referendum Act allows registered referendum committees to appoint one agent to be present when voting is taking place at each polling station, we believe that it would be helpful to have at least one other agent who can move from poll to poll on polling day.
  - We recommend that proposed regulation 47 be amended to allow one agent who would be present during voting and the appointment of another agent who would move from poll to poll.

16. Proposed Regulation 54
- We recommend that subsection 122 (1) be amended to reflect the wording in the Canada Elections Act by the addition of the phrase "or any elector present" so that the subsection would state: "An elector, if required by the deputy returning officer, the poll clerk or one of the agents of a registered referendum committee or witnesses, or any elector present, shall, before receiving his or her ballot paper, take an oath in the prescribed form."
17. Proposed Regulation 55
- We recommend that the reference to subsection (5) in subsection 126 (6) be deleted as it is not applicable.
18. Proposed Regulation 60 (2)
- We recommend that subsection 130 (3) be amended to conform with the wording contained in An Act to amend certain Acts with respect to persons with disabilities so that it would state: "No deputy returning officer shall inquire or see the answer to the referendum question the elector intends to mark on his or her ballot paper, except when the elector is unable to vote in the manner prescribed by this Act because the elector is unable to read or is disabled."
  - We recommend that the phrase "mark his or her ballot" be used throughout rather than "vote in the manner prescribed".
19. Proposed Regulation 71 (2)
- We recommend that in paragraph 148 (4)(b) be reworded to be gender neutral.



21. Proposed Regulation 91
  - We recommend that subsection 176 (2) be amended by placing the phrase "to act" after the words "Referendum Act" in the second last line to make it consistent with the wording in the Canada Elections Act.
22. Proposed Regulations 132, 133, 134, 135, 137, 139 and 142
  - We recommend that the Chief Electoral review the timeframes established by these proposed regulations and if possible make them consistent with the timeframes established by the Canada Elections Act.
23. Proposed Regulation 143
  - We recommend that section 298 be amended to make it consistent with the Canada Elections Act.
24. Proposed Regulation 147 (1)
  - We recommend that paragraph 302 (1) (f) be amended by referring specifically to the Canada Elections Act after Referendum Act in the second last line because "this Act" refers only to the adapted Canada Elections Act.
25. Proposed Regulation 155
  - We recommend that Form 2 of Schedule I be amended to make it consistent with the Canada Elections Act.
26. Proposed Regulation 178
  - We recommend that paragraph 46 (1) (a) be amended by the placing of a comma after the word "territory" in the second last line to make it consistent with the wording in the Canada Elections Act.
27. Proposed Regulation 181
  - Paragraph 51 (2) (b) of Schedule II requires copies of the referendum question to be posted on bulletin boards

26. Proposed Regulation 178
- We recommend that paragraph 46 (1) (a) be amended by the placing of a comma after the word "territory" in the second last line to make it consistent with the wording in the Canada Elections Act.
27. Proposed Regulation 181
- Paragraph 51 (2) (b) of Schedule II requires copies of the referendum question to be posted on bulletin boards but no part of Schedule II requires that the referendum question or questions form part of the referendum supplies.
  - We recommend that subsection 15 (1) of Schedule II be amended to include the referendum question as part of the referendum supplies.
28. Proposed Regulation 186
- We recommend that subparagraph 58 (1)(b)(i) be amended by substituting the word "making" for "marking" to make it consistent with the wording in the Canada Elections Act.
29. Proposed Regulation 188
- We recommend that subsection 61 (3) be amended by removing the words "blind, visually impaired or" to make it consistent with the wording contained in An Act to amend certain Acts with respect to persons with disabilities.
30. Proposed Regulations dealing with adaptations of Schedules IV and V
- We recommend that where appropriate in these parts the word "they" be replaced with "he or she or they, as the case may be" and the word "their" be replaced with "his or her or their, as the case may be" and the word "them" be replaced with "him or her or them, as the case may be".



31. Proposed Regulations 200, 201, 205, 208, 209, 213, 214, 215, 217, 218, 219, 220 and 221
- We recommend that the Chief Electoral Officer review the timeframes established by these proposed regulations and, whenever possible, make them consistent with the timeframes established by the Canada Elections Act.
32. Proposed Regulation 199
- We recommend that Rule 15 be changed to state "The urban enumerator or enumerators, as the case may be, shall, unless he or she or they are satisfied that no qualified elector..."
  - We recommend that Rule 17 (a) be amended by the insertion of the phrase "as the case may be" following the word "enumerators".
  - We recommend that Rule 17 (b) be amended by the insertion of the phrase "as the case may be" following the word "enumerators".
33. Proposed Regulation 208
- We recommend that Rule 41 be amended by the insertion of the phrase "as the case may be" after the word "enumerators" in line two.
34. Proposed Regulation 219
- We recommend that Rule 5 be amended by the insertion of the phrase "as the case may be" after the word "enumerators" in line two.
35. Proposed Regulation 220
- We recommend that Rule 10 be amended by the insertion of the word "the" before the phrase "rural enumerator or enumerators".

## 36. Proposed Regulation 221

- We recommend that Rule 15 be amended by the insertion of the phrase "as the case may be" between "enumerators" and "shall" in the last line of the introductory paragraph.
- We recommend that Rule 17 be amended by the insertion of the phrase "as the case may be" after the word "enumerators" in the second last line.

**CONCLUSION**

Your Committee understands and appreciates the size of the task that the Chief Electoral Officer and his staff have been asked to undertake as a result of the passage of the Referendum Act. Should a referendum be held, we believe that it is fundamentally important that it be carried out in a fair manner.

In this Report your Committee has requested that the Chief Electoral Officer develop forms and guidelines to assist Canadians in understanding and complying with the mechanics of the Referendum Act. We believe that those Canadians who wish to become involved in a referendum should have every opportunity to become informed about the requirements of this Act.

The Committee wishes to offer its assistance to the Chief Electoral Officer in reviewing future regulations, forms or guidelines or other materials developed for the purpose of conducting a referendum in Canada.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence of the Special Committee on Electoral Reform (*Issue No. 5 which includes this Report*) is tabled.

Respectfully Submitted

---

Jim Hawkes  
Chairman



## APPENDICE «B»

Le Comité spécial sur la réforme électorale a l'honneur de présenter son

### PREMIER RAPPORT

Le Comité, constitué le 14 février 1992, s'est vu confier en vertu du paragraphe 7(7) de la Loi référendaire l'examen du règlement pris conformément aux paragraphes 7(3) et (4) de ladite loi. Le Comité a étudié le règlement proposé et dépose maintenant son rapport, avec les recommandations qui suivent.

### LE TRAVAIL DU COMITÉ

Le 26 juin 1992, le Comité a reçu du greffier de la Chambre des communes copie du règlement proposé, dont un exemplaire a ensuite été remis à chaque membre du Comité. Le présent rapport renferme tous les commentaires et changements recommandés par les membres du Comité. Le Comité est conscient de son rôle consultatif dans le cadre de ce processus. Le directeur général des élections étudiera attentivement les changements proposés afin de déterminer si leur adoption se traduira par un meilleur référendum le cas échéant.

Les membres du Comité n'ayant pas eu l'occasion de se rencontrer, ils ont jugé bon de signaler toutes les propositions au lieu d'essayer de faire un tri.

Le rapport comporte deux parties. La première renferme des préoccupations et des recommandations générales, tandis que la seconde est plus précise et traite de dispositions qui pourraient être modifiées. Étant donné que le Comité doit faire rapport de ses constatations dans les sept jours suivant le dépôt du règlement proposé, il n'a pas rédigé de nouveaux articles.

### SECTION 1

#### OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES

Il importe de définir le mieux possible la tâche de ceux qui participent à la tenue d'un référendum. Le dernier référendum national s'est tenu il y a cinquante ans et le monde a changé depuis cette époque. Lorsque des élections générales ont lieu, les partis politiques enregistrés consacrent beaucoup de temps et d'énergie à former, à surveiller, à conseiller et à guider leur personnel et leurs bénévoles, et le processus électoral ne s'en porte que mieux. Dans le cas d'un référendum, des comités référendaires seront créés et il est possible que les intervenants n'aient aucune expérience du processus électoral et encore moins des lois et règlements en cause.

En conséquence, nous prions instamment le directeur général des élections de se préparer maintenant à tirer parti au maximum de l'article 3 du règlement proposé,

notamment en ce qui concerne la mise en oeuvre de programmes d'information et d'éducation populaire qui feraient mieux connaître le processus référendaire à la population, en particulier aux personnes et aux groupes de personnes susceptibles d'éprouver des difficultés dans l'exercice de leurs droits démocratiques. Nous pensons que le directeur général des élections devra porter une attention particulière à la formation des agents principaux des comités référendaires enregistrés ainsi que des autres fonctionnaires référendaires qui ne connaissent pas très bien les processus électoraux.

Le Comité croit également qu'il serait utile à ceux qui doivent se conformer aux dispositions législatives référendaires qu'on regroupe toute la législation pertinente en un seul document. Un tel regroupement permettrait en effet à ceux qui doivent consulter les diverses mesures législatives de s'y retrouver plus facilement.

Le Comité se rend compte que l'observation de la Loi référendaire est importante pour le bon déroulement du référendum. Il exhorte par conséquent le directeur général des élections à publier à l'intention des agents principaux, des vérificateurs et des comités référendaires enregistrés des lignes directrices claires et compréhensibles sur l'observation, de façon que les Canadiens qui prendront part à la campagne référendaire soient informés tant des exigences de la Loi que des moyens à prendre pour y satisfaire.

La Loi référendaire elle-même donne des précisions sur l'enregistrement des comités référendaires, mais nous croyons que le directeur général des élections devrait établir à l'intention des groupes intéressés à mettre sur pied ces comités des formulaires et des lignes directrices rédigée de facons claire et intelligible.

En vertu de l'annexe II de la Loi référendaire, les articles de la Loi électorale du Canada traitant du rapport des dépenses ne sont pas en vigueur dans le cas d'un référendum. Le Comité croit qu'il serait utile pour le directeur général des élections d'établir des formulaires et des lignes directrices dont se serviraient les personnes chargées de faire rapport des dépenses référendaires.

Dans le libellé du règlement proposé, il est implicite qu'il n'y aura qu'une seule question référendaire. La Loi électorale du Canada semble avoir été adaptée en fonction d'une seule question, et nous exhortons le directeur général des élections à envisager la possibilité qu'il y en ait plusieurs, auxquelles on pourra répondre tantôt par "oui" tantôt par "non".



## RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS DE LA SECTION 1

Nous recommandons que le directeur général des élections codifie toute la législation référendaire dans un seul document, afin de simplifier la tâche de ceux appelés à la consulter.

Nous recommandons que le directeur général des élections établisse des formulaires et des lignes directrices pour les groupes intéressés à mettre sur pied des comités référendaires.

Nous recommandons que le directeur général des élections établisse pour les agents principaux, les vérificateurs et les comités référendaires enregistrés des lignes directrices sur l'observation.

Nous recommandons que le directeur général des élections établisse des formulaires et des lignes directrices à utiliser pour faire rapport des dépenses référendaires.

Nous recommandons qu'on apporte les ajouts nécessaires au règlement afin de prendre en compte la possibilité qu'il y ait plusieurs questions.

## SECTION 2

### PRÉOCCUPATIONS PARTICULIERS DU COMITÉ

1. On utilise le pronom "his" dans le texte anglais du règlement proposé.

Nous recommandons que, dans le texte anglais, on fasse suivre les mots "he", "his" ou "him" des mots "she", "her" ou "hers", afin de rendre le libellé grammaticalement neutre.

2. Conformément à l'annexe II de la Loi référendaire, l'article 52 de la Loi électorale du Canada ne s'applique pas au référendum. L'article 52 traite du droit de vote d'anciens combattants qui se trouvent dans certains hôpitaux et institutions. En

outre, l'article proposé qui accepte l'annexe II de la Loi électorale du Canada passe sous silence le vote des électeurs anciens combattants.

Nous recommandons que le directeur général des élections se penche sur cette situation afin de veiller à ce que les électeurs anciens combattants qui résident dans des hôpitaux ou institutions puissent voter dans un référendum.

3. Nous recommandons qu'on intègre le libellé complet des définitions de la Loi référendaire au règlement.
4. Dans le texte anglais du règlement proposé, on utilise les expressions "under this Act (soit la Loi électorale du Canada adaptée) and the Referendum Act" et "under this Act (la Loi électorale du Canada) or the Referendum Act". Au cours de son examen du règlement proposé, le Comité s'est demandé si on n'avait pas utilisé indifféremment les mots "or" et "and".

Nous recommandons qu'on modifie le paragraphe 1(2) du règlement proposé afin de préciser que les expressions "la loi" ou "la présente loi" ("the Act" or "this Act") s'entendent de toutes les lois en cause dans le processus référendaire.

5. Article 1 proposé
  - Dans son examen de l'article 1 proposé, le Comité n'a pu déterminer sur quels critères s'est fondé le directeur général des élections pour inclure ou exclure des définitions.
  - Nous recommandons qu'on adapte la définition de "radiodiffuser" à l'article des définitions de la Loi électorale du Canada.
  - Nous recommandons qu'on modifie la définition des "documents référendaires" afin d'inclure, au sous-alinéa h (vi), "les nominations écrites d'agents d'un comité référendaire enregistré ou de témoins".
6. Article 9 proposé
  - Nous recommandons que, dans le paragraphe d'introduction de l'article 13,



on ajoute le mot "référendaire"  
immédiatement après le mot "bref".

7. Article 11 proposé
  - Nous recommandons qu'on supprime du paragraphe 15(4) les renvois aux paragraphes 191(2) et (3), car il s'agit là des fonctions du directeur général des élections.
8. Article 26 proposé
  - Nous recommandons que le directeur général des élections examine les délais fixés dans le paragraphe 65(2) et, si possible, qu'il les rende conformes aux délais établis par la Loi électorale du Canada.
9. Article 29 proposé
  - Nous recommandons qu'on ajoute les mots suivants à la fin des alinéas 69a) et 69b) : "ou avec la Loi référendaire".
10. Article 30 proposé
  - Nous recommandons qu'on modifie l'article 71 pour préciser que la présence de deux recenseurs est nécessaire dans la plupart des cas. La nomination d'un seul recenseur ou de trois recenseurs n'a lieu qu'exceptionnellement.
11. Article 32 proposé
  - Nous recommandons qu'on modifie l'alinéa 73(1)c) par l'insertion des mots suivants à la fin de la phrase : "pour chaque réponse à la question référendaire".
12. Article 35 proposé
  - Bien que le paragraphe 95(3) de la Loi électorale du Canada ne s'applique pas à la tenue d'un référendum, nous pensons qu'il serait utile, pour le bon déroulement du vote référendaire, et pour que le processus soit perçu comme équitable, que les noms des directeurs adjoints du scrutin soient fournis aux

comités référendaires enregistrés et aux partis politiques enregistrés. Nous considérons que de fournir cette information aux comités référendaires et aux partis enregistrés n'est pas la même chose que de fournir cette information aux candidats et, par conséquent, que l'exclusion du paragraphe 95(3) ne s'applique pas.

- Nous recommandons qu'on rédige un règlement pour que le directeur du scrutin soit tenu de fournir les noms et adresses des directeurs adjoints du scrutin aux comités référendaires enregistrés et aux partis politiques enregistrés au moins trois jours avant le jour du vote.
13. Article 36 proposé
- Nous recommandons qu'on modifie le paragraphe 97(2) comme suit : "La formule prescrite en vertu du paragraphe (1) est imprimée dans le cahier du scrutin", pour qu'il soit conforme à la Loi électorale du Canada.
14. Article 38 proposé
- Nous recommandons qu'on modifie le paragraphe 102(6) par l'insertion du mot "et" à l'avant-dernière ligne : "qu'il a imprimés, et le nombre de bulletins fournis à ce directeur de scrutin".
15. Article 47 proposé
- Bien que le paragraphe 11(1) de la Loi référendaire permette aux comités référendaires enregistrés de nommer un agent qui est présent tout au long du vote à chaque bureau de scrutin, nous pensons qu'il serait utile d'avoir au moins un autre agent qui partagerait son temps entre les bureaux de scrutin le jour du vote.



- Nous recommandons qu'on modifie l'article 47 proposé de manière à permettre la nomination d'un agent qui serait présent durant le vote et d'un autre agent qui irait d'un bureau de scrutin à l'autre.
16. Article 54 proposé
- Nous recommandons qu'on modifie le paragraphe 122(1) pour qu'il soit conforme à la Loi électorale du Canada par l'insertion des mots "ou tout électeur présent" : "Lorsque le scrutateur, le greffier du scrutin ou l'un des représentants de tout comité référendaire enregistré ou l'un des témoins ou tout électeur présent exige d'un électeur qu'il prête serment, ce dernier doit prêter serment selon la formule prescrite avant de recevoir son bulletin de vote."
17. Article 55 proposé
- Nous recommandons qu'on supprime la référence au paragraphe (5) dans le paragraphe 126(6) parce qu'elle ne s'applique pas.
18. Article 60(2) proposé
- Nous recommandons qu'on modifie le paragraphe 130(3) comme suit pour qu'il corresponde au libellé de la Loi modifiant certaines lois relativement aux personnes handicapées : "Aucun scrutateur ne peut demander ni regarder quelle réponse à la question référendaire l'électeur a l'intention de marquer sur son bulletin de vote, sauf lorsque l'électeur est incapable de voter de la manière prescrite par la présente loi parce qu'il ne peut pas lire ou qu'il est handicapé."

- Nous recommandons qu'on utilise les mots "marquer son bulletin de vote" au lieu de "voter de la manière prescrite".
- 19. Article 71(2) proposé  
(anglais seulement) ● Nous recommandons qu'on révisé le libellé de l'alinéa 148(4)b) afin de le rendre grammaticalement neutre.
- 20. Article 89 proposé  
(anglais seulement) ● Nous recommandons qu'on modifie l'alinéa 173(2)b) par l'insertion d'une virgule après le mot "him" à la quatrième ligne, pour le rendre conforme au libellé de la Loi électorale du Canada.
- 21. Article 91 proposé  
(anglais seulement) ● Nous recommandons qu'on modifie le paragraphe 176(2) par l'insertion des mots "to act" après les mots "Loi référendaire" à l'avant-dernière ligne, pour le rendre conforme au libellé de la Loi électorale du Canada.
- 22. Articles 132, 133,  
134, 135, 137, 139 et 142 ● Nous recommandons que le directeur général des élections examine les délais fixés dans les articles proposés et, si possible, qu'il les rende conformes aux délais fixés dans la Loi électorale du Canada.
- 23. Article 143 proposé ● Nous recommandons qu'on modifie l'article 298 pour le rendre compatible avec la Loi électorale du Canada.
- 24. Article 147(1) proposé ● Nous recommandons qu'on modifie l'alinéa 302(1)f) à la cinquième ligne, en mentionnant précisément la Loi



électorale du Canada après la mention de la Loi référendaire parce que l'expression "la présente loi" ne renvoie qu'à la Loi électorale du Canada adoptée.

- |     |  |   |
|-----|--|---|
| 25. | Article 155 proposé                        | ● Nous recommandons qu'on modifie la formule 2 de l'annexe I pour le rendre conforme à la <u>Loi électorale du Canada</u> .   |
| 26. | Article 178 proposé<br>(anglais seulement) | ● Nous recommandons qu'on modifie l'alinéa 46(1)a) en ajoutant une virgule après le mot "territory", à l'avant-dernière ligne, pour le rendre conforme au libellé de la <u>Loi électorale du Canada</u> .   |
| 27. | Article 181 proposé                        | ● L'alinéa 51(2)b) de l'annexe II exige d'afficher la question référendaire sur les tableaux d'affichage, mais il n'est exigé nulle part dans cette annexe que la question référendaire fasse partie des accessoires référendaires.<br><br>● Nous recommandons qu'on modifie le paragraphe 15(1) de l'annexe II pour inclure la question référendaire dans les accessoires référendaires. |
| 28. | Article 186 proposé<br>(anglais seulement) | ● Nous recommandons qu'on modifie le sous-alinéa 58(1)b)(i) en remplaçant le mot "marking" par le mot "making" afin de le rendre conforme à la <u>Loi électorale du Canada</u> .  |
| 29. | Article 188 proposé                        | ● Nous recommandons qu'on modifie le paragraphe 61(3) en éliminant les mots "est aveugle ou" afin de rendre le texte conforme aux dispositions de la <u>Loi</u>   |

modifiant certaines lois relativement aux  
personnes handicapées.

30. Articles proposés ayant trait aux adaptations des annexes IV et V (anglais seulement)
- Nous recommandons que, lorsque cela est approprié dans ces parties, le mot "they" soit remplacé par les mots "he or she or they, as the case may be" et que le mot "their" soit remplacé par les mots "his or her or their, as the case may be" et que le mot "them" soit remplacé par les mots "him or her or them, as the case may be".
31. Articles 200, 201, 205, 208, 209, 213, 214, 215, 217, 218, 219, 220 and 221
- Nous recommandons que le directeur général des élections examine les délais fixés dans les articles proposés et, si possible, qu'il les rende conformes aux délais fixés dans la Loi électorale du Canada.
32. Article 199 proposé
- Nous recommandons que, dans la version anglaise, la règle 15 soit modifiée comme suit : "The urban enumerator or enumerators, as the case may be, shall, unless he or she or they are satisfied that no qualified..."
  - Nous recommandons que la règle 17a) soit modifiée par l'ajout des mots "ou le recenseur, selon le cas" après le mot "recenseurs".
  - Nous recommandons que la règle 17b) soit modifiée par l'ajout des mots "selon le cas" après le mot "recenseurs".



33. Article 208 proposé  
(anglais seulement)
- Nous recommandons qu'on modifie la règle 41 en ajoutant les mots "as the case may be" après le mot "enumerators", à la deuxième ligne.
34. Article 219 proposé  
(anglais seulement)
- Nous recommandons qu'on modifie la règle 5 en ajoutant les mots "as the case may be" après le mot "enumerators" à la deuxième ligne.
35. Article 220 proposé  
(anglais seulement)
- Nous recommandons qu'on modifie la règle 10 en insérant le mot "the" avant les mots "rural enumerator or enumerators".
36. Article 221 proposé  
(anglais seulement)
- Nous recommandons qu'on modifie la règle 15 en ajoutant les mots "as the case may be" entre les mots "enumerators" et "shall", à la dernière ligne du paragraphe d'introduction.
  - Nous recommandons qu'on modifie la règle 17 en ajoutant les mots "as the case may be" après le mot "enumerators", à l'avant-dernière ligne.

## CONCLUSION

Le Comité se rend bien compte de l'ampleur de la tâche qui incombe au directeur général des élections et à son personnel par suite de l'adoption de la Loi référendaire. Dans l'éventualité de la tenue d'un référendum, nous croyons qu'il importe au plus au point de le mener d'une manière équitable.

Dans le présent rapport, le Comité demande au directeur général des élections d'établir des formulaires et des lignes directrices afin d'aider les Canadiens à comprendre les modalités de la Loi référendaire et à s'y conformer. Nous croyons en effet que les Canadiens qui désirent prendre part à un référendum devraient pouvoir obtenir tous les renseignements voulus sur les exigences de cette loi.

Le Comité offre son assistance au directeur général des élections pour l'examen futur des règlements, formulaires, lignes directrices ou autres documents élaborés aux fins de la tenue d'un référendum au Canada.

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial sur la réforme électorale (*Fascicule n° 5 qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

---

Jim Hawkes  
Président

---

















*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9

---

WITNESSES—TÉMOINS

*From Elections Canada:*

Mr. Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer;  
Mr. Jacques Girard, Counsel.

Mr. Graham Eglington, Lawyer-Consultant.

*D'Élections Canada:*

M. Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections;  
M. Jacques Girard, conseiller.

M. Graham Eglington, avocat-conseil.

CA1  
YC24  
-L32



Third Session  
Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la  
trente-quatrième législature, 1991-1992

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable NATHAN NURGITZ

*Président:*  
L'honorable NATHAN NURGITZ

Tuesday, September 22, 1992

Le mardi 22 septembre 1992

### Issue No. 32

### Fascicule n° 32

**First and last Proceedings on:**  
Bill C-46, An Act respecting contraventions  
of federal enactments

**Premier et dernier fascicule concernant:**  
Le Projet de loi C-46, Loi concernant les  
contraventions aux textes législatifs fédéraux

### INCLUDING:

Twenty-Third Report of the Committee on  
the regulations proposed by the Chief Electoral  
Officer, pursuant to subclauses (6) and (7) of  
clause 7 of Bill C-81

Twenty-Fourth Report of the Committee  
on Bill C-46

### Y COMPRIS:

Le vingt-troisième rapport du Comité sur les  
règlements proposés par le directeur général des  
élections, conformément aux paragraphes (6)  
et (7) de l'article 7 du Projet de loi C-81

Le vingt-quatrième rapport du Comité sur le  
Projet de loi C-46

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Senator Nathan Nurgitz, *Chair*

The Honourable Senator Richard J. Stanbury, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	Hastings
Berntson	Keon
Cools	Lewis
DeWare	*Murray, P.C.
Di Nino	(or Lynch-Staunton)
Doyle	Neiman

\*Frith (or Molgat)

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable sénateur Nathan Nurgitz

*Vice-président:* L'honorable sénateur Richard J. Stanbury

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Hastings
Berntson	Keon
Cools	Lewis
DeWare	*Murray, c.p.
Di Nino	(ou Lynch-Staunton)
Doyle	Neiman

\*Frith (ou Molgat)

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Berntson substituted for that of the Honourable Senator Cogger (July 9, 1992);

The name of the Honourable Senator Cools substituted for that of the Honourable Senator Bonnell (September 8, 1992).

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Berntson substitué à celui de l'honorable sénateur Cogger (le 9 juillet 1992);

Le nom de l'honorable sénateur Cools substitué à celui de l'honorable sénateur Bonnell (le 8 septembre 1992).

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate*, Wednesday, September 16, 1992:

“Resuming the debate on the motion of the Honourable Senator Balfour, seconded by the Honourable Senator Chaput-Rolland, for the second reading of Bill C-46, An Act respecting contraventions of federal enactments.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Balfour moved, seconded by the Honourable Senator MacDonald (*Halifax*), that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 16 septembre 1992:

«Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Balfour, appuyée par l'honorable sénateur Chaput-Rolland, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-46, Loi concernant les contraventions aux textes législatifs fédéraux.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Balfour propose, appuyé par l'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*), que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Gordon Barnhart

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, SEPTEMBER 22, 1992  
(37)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day in Room 356-S of the Centre Block, at 11:00 a.m., the Chairman, the Honourable Senator Nurgitz, presiding.

*Members of the Committee Present:* The Honourable Senators Beaudoin, Cools, Di Nino, Doyle, Lewis, Nurgitz and Stanbury. (7)

*Other Senator present:* The Honourable Senator Bonnell.

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Ms. Mollie Dunsmuir, Research Officer.

*Also in attendance:* The official Reporters of the Senate.

*Witnesses:*

*From the Department of Justice—Criminal Law Policy Section:*

Mr. Mark Berlin, Senior Counsel;

Mr. Yvan Roy, General Counsel.

It was agreed,—That the letter from the Minister of Justice, dated September 11, 1992, to the Chairman of this Committee, concerning amendments to the *Young Offenders Act*, be printed as an appendix to this day's proceedings. (*See Appendix "LCA-32-A"*)

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, September 16, 1992, the Committee began its examination of Bill C-46, An Act respecting contraventions of federal enactments.

The witnesses made statements and answered questions.

The Honourable Senator Stanbury moved, That the Committee invite the provincial and territorial governments to make written or verbal representations to the Committee on Bill-46.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was,—

Resolved, by a show of hands, in the negative: YEAS: 3  
NAYS: 4.

It was agreed,—That Bill C-46 be reported to the Senate without amendment.

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 22 SEPTEMBRE 1992  
(37)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui dans la salle 356-S de l'édifice du Centre, à 11 h, sous la présidence de l'honorable sénateur Nurgitz (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Beaudoin, Cools, Di Nino, Doyle, Lewis, Nurgitz et Stanbury. (7)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Bonnell.

*Aussi présente:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Mme Mollie Dunsmuir, attachée de recherche.

*Également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:*

*Du ministère de la Justice—Section de la politique en matière de droit pénal:*

M. Mark Berlin, avocat-conseil;

M. Yvan Roy, avocat général.

Il est convenu,—Que la lettre du 11 septembre 1992 du ministre de la Justice au président du Comité, au sujet des amendements à la *Loi sur les jeunes contrevenants*, soit annexée au procès-verbal. (*Voir Annexe «LCA-32-A»*)

Conformément à son ordre de renvoi du 16 septembre 1992, le Comité entreprend l'étude du projet de loi C-46, Loi concernant les contraventions aux textes législatifs fédéraux.

Les témoins font des déclarations et répondent aux questions.

L'honorable sénateur Stanbury propose, Que le Comité invite les gouvernements des provinces et des territoires à présenter des exposés écrits ou oraux au Comité sur le projet de loi C-46.

Après débat, la motion, mise aux voix, est rejetée à main levée par 4 voix contre 3.

Il est convenu,—Que le Comité fasse rapport du projet de loi C-46 au Sénat, sans modification.

At 12:10 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

À 12 h 10, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*ATTEST:*

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du Comité*

Paul Bélisle

*Clerk of the Committee*



## REPORTS OF THE COMMITTEE

## RAPPORTS DU COMITÉ

THE SENATE OF CANADA



LE SÉNAT DU CANADA

WEDNESDAY, September 9, 1992

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

## TWENTY-THIRD REPORT

Your Committee, to which were referred the regulations proposed by the Chief Electoral Officer, pursuant to subclauses (6) and (7) of clause 7 of Bill C-81, An Act to provide for referendums on the Constitution of Canada, has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, June 23, 1992, reviewed the said regulations and now reports the same with the following recommendations:

1. Item 13, at page 12

Canada Elections Act, s. 18(1): "Additional assistant returning officer".

Adapts subsection 18(1) (English) by replacing "the election clerk" appointed pursuant to subsection 15(1) with "the one". However, Section 15(1) only refers to an "assistant returning officer", as does the French version of section 18(1). Since the meaning of the reference to "election clerk" is not clear, replacing it with "the one" may be less confusing. On the other hand, it may go beyond the scope of an adaptation.

## Referendum Act

18(1) On request by the returning officer of any electoral district, the Chief Electoral Officer may designate areas in that electoral district and authorize, in writing, the appointment of an assistant returning officer, in addition to the one appointed pursuant to subsection 15(1), for each of those areas.

## Canada Elections Act

18(1) On request by the returning officer of any electoral district, the Chief Electoral Officer may designate areas in that electoral district and authorize, in writing, the appointment of an assistant returning officer, in addition to the election clerk appointed pursuant to subsection 15(1), for each of those areas.

2. Item 18, at page 15

Canada Elections Act, s. 39(2): "Limitation of expenses - Chief Electoral Officer to publish fraction".

Adapts subsection 39(2) (French) by deleting words "de l'alinéa (1)(b)", a response to the fact that 39(1) is listed in Schedule II as not applicable to a Referendum. These omitted words do not appear in the English text.

## Referendum Act

39(2) Avant le 1er avril de chaque année civile, le directeur général des élections doit publier dans la Gazette du Canada la fraction établie selon le paragraphe (3); la fraction s'applique du 1er avril qui suit la date de sa publication au 31 mars suivant.

## Canada Elections Act

39(2) Avant le 1er avril de chaque année civile, le directeur général des élections doit, pour l'application de l'alinéa (1)(b), publier dans la Gazette du Canada la fraction établie selon le paragraphe (3); la fraction s'applique du 1er avril qui suit la date de sa publication au 31 mars suivant.

3. Item 32, at page 23  
Canada Elections Act, s. 73(1): "Proclamation by returning officer".

Why has the term "proclamation" been changed to "notice"? There is nothing in the Referendum Act to dictate this change.

#### Referendum Act

73(1) Within two days after he receives a writ or within six days after he has been notified by the Chief Electoral Officer of the issue of a writ, whichever is the sooner, a returning officer shall issue a notice in Form 2 under his hand in the English and French languages indicating. . .

#### Canada Elections Act

73(1) Within two days after he receives a writ or within six days after he has been notified by the Chief Electoral Officer of the issue of a writ, whichever is the sooner, a returning officer shall issue a proclamation in Form 2 under his hand in the English and French languages indicating. .

4. Item 38(2), at page 23  
Canada Elections Act, s. 102(6): "Ballot in Form 3, Printer's name and affidavit".

Why is the last clause, "and the fact that no other ballot papers have been supplied by him to any other person", omitted? If the omission is for good reason, the last comma should be replaced by the word "and".

#### Referendum Act

102(6) The ballot papers shall bear the name of the printer who shall, on delivering the ballot papers to the returning officer, deliver therewith an affidavit, in the prescribed form, setting out the description of the ballot papers so printed by him, and the number of ballot papers supplied to the returning officer.

#### Canada Elections Act

102(6) The ballot papers shall bear the name of the printer who shall, on delivering the ballot papers to the returning officer, deliver therewith an affidavit, in the prescribed form, setting out the description of the ballot papers so printed by him, the number of ballot papers supplied to the returning officer, and the fact that no other ballot papers have been supplied by him to any other person.

5. Item 42, at page 25  
Canada Elections Act, s. 107.1(3), as amended by Bill C-78, the Persons with Disabilities Act, s. 18.

Adapts s. 107.1(3) of the Canada Elections Act, as amended by the Persons with Disabilities Act (assented to on 18 June 1991). Why is notice given to "the agent [of a referendum committee] referred to in subsection 10(1) of the Referendum Act", rather than to "each of the agents who made a request pursuant to subsection 10(1) of the Referendum Act"? The latter wording is used elsewhere in the regulations, such as in regulation 28(2), adapting s. 68(4)(b).

#### Referendum Act

107.1(3) The returning officer shall give notice to the agent referred to in subsection 10(1) of the

#### Canada Elections Act

107.1(3) The returning officer shall give notice to the candidates of the itinerary of the mobile polling



Referendum Act for the returning officer's electoral district of the itinerary of the mobile polling station in accordance with the instructions of the Chief Electoral Officer.

station in accordance with the instructions of the Chief Electoral Officer.

6. Item 91, at page 48

Canada Elections Act, s. 176(2): "Recount by judge, Meaning of judge, Powers of judge".

Why is the reference to sections 177-185 in the Canada Elections Act adapted to add section 176, the very section being adapted? Schedule II to the Referendum Act declares that section 177, subsection 179(4), section 183, and subsections 184(2) to (4) of the Canada Elections Act are not applicable to a referendum, which accounts for the other adaptations.

**Referendum Act**

176(2) Any judge who is authorized by sections 176 and 178, subsections 179(1) to (3), sections 180 to 182, subsection 184(1) and section 185 of this Act and sections 29 and 30 of the Referendum Act may act, to the extent so authorized, either within or outside his judicial district.

**Canada Elections Act**

176(2) Any judge who is authorized by sections 177 to 185 to act may act, to the extent so authorized, either within or outside his judicial district.

7. Item 97, at page 51

Canada Elections Act, s. 186(1): "Procedure where the judge fails to comply, Failure of judge to act".

The reference to 186(1)(a.1), "in the Province of Ontario a judge of the Ontario Court (General Division)", involves an amendment to the Canada Elections Act made by s. 18 of the Ontario Courts Amendment Act, 1989, S.C. 1990, c. 17. Since most people studying the regulation are likely to be using the 1991 indexed Canada Elections Act, which does not include this amendment, perhaps Item 97 should read: "subsection 186(1) of the Said Act, as amended by the Ontario Courts Amendment Act, 1989. . ." for clarification.

**Referendum Act**

186(1) . . . any party aggrieved may, within eight days thereafter, make application

(a) in the Province of Nova Scotia, Prince Edward Island or Newfoundland, to a judge of the trial division or branch of the Supreme Court of the Province;

(a.1) in the Province of Ontario, to a judge of the Ontario Court (General Division); . .

8. Item 106, at page 55

Canada Elections Act, s. 196(3): "Custody of election documents by Chief Electoral Officer, Inspection of election documents".

Adaptation in the second to last line (below) should refer to offences under "this Act [Canada Elections Act as adapted] or the Referendum Act", not "this Act and the Referendum Act. The adopted Canada Elections Act does not form part of the Referendum Act. The reference in the sixth to last line (below) to "this Act and the Referendum Act" is correct because of section 34(2) of the Referendum Act.

**Referendum Act**

196(3) Subsection (2) does not prohibit the Chief Electoral Officer, any member of his staff authorized by him or the Commissioner of Canada Elections appointed under section 255 from inspecting the referendum documents referred to in that subsection and any of those documents may be produced by the Chief Electoral Officer or the Commissioner for the purpose of any inquiry made pursuant to section 257 or any prosecution for an offence under this Act and the Referendum Act or under section 126 of the Criminal Code in relation to anything that this Act and the Referendum Act forbid or require to be done.

**Canada Elections Act, April 1991 Consolidation**

186(1) . . . any party aggrieved may, within eight days thereafter, make application

(a) in the Province of Ontario, Nova Scotia, Prince Edward Island or Newfoundland, to a judge of the trial division or branch of the Supreme Court of the Province;

**Canada Elections Act**

196(3) Subsection (2) does not prohibit the Chief Electoral Officer, any member of his staff authorized by him or the Commissioner of Canada Elections appointed under section 255 from inspecting the referendum documents referred to in that subsection and any of those documents may be produced by the Chief Electoral Officer or the Commissioner for the purpose of any inquiry made pursuant to section 257 or any prosecution for an offence under this Act or under section 126 of the Criminal Code in relation to anything that this Act forbids or requires to be done.



9. Item 142, at page 68  
Canada Elections Act, s. 297(1): "Copy of record to candidates".

A comma has been added in the adapted subsection for no apparent reason.

#### Referendum Act

297(1) Before the opening of the poll, on the first day of the advance poll the returning officer shall transmit a copy of the Record of Voting in the Office of the Returning Officer to each agent who made a request pursuant to subsection 10(1) of the Referendum Act.

#### Canada Elections Act

297(1) Before the opening of the poll on the first day of the advance poll and as soon as possible after the last Friday before polling day, the returning officer shall transmit a copy of the Record of Voting in the Office of the Returning Officer to each candidate.

10. Item 151, at pages 71-72  
Canada Elections Act, s. 324: "When polls lie in two time zones".

Why has the phrase "proclamation in Form 2" been replaced by "notice"? See point 3, above. If the word "notice" is to be retained, then the wording should run "in the notice in Form 2. Otherwise it is wholly unclear to what "notice" refers.

#### Referendum Act

324. In an electoral district in which two or more local times are observed, the hours of the day for every operation prescribed by this Act shall be determined by the returning officer with the approval of the Chief Electoral Officer, and those hours, after an announcement to that effect has been published in the notice, shall be uniform throughout the electoral district.

#### Canada Elections Act

324. In an electoral district in which two or more local times are observed, the hours of the day for every operation prescribed by this Act shall be determined by the returning officer with the approval of the Chief Electoral Officer, and those hours, after a notice to that effect has been published in the proclamation in Form 2, shall be uniform throughout the electoral district.

11. Item 171, at page 81  
Canada Elections Act, Schedule II, s. 28(1): "Change of ordinary residence and statement of ordinary residence when not previously completed".

Item 173, at page 82

Canada Elections Act, Schedule II, s. 29(1): "Ordinary residence of member of reserve force on full-time service".

Item 177, at pages 83-4

Canada Elections Act, Schedule II, s. 45(4): "Duties of liaison officers".

The adaptations of these sub-sections have variations in the terminology related to polling day. The addition of the words "for the referendum" is redundant because "polling day" is defined in section 2 of Schedule II ("Special Voting Rules") as the "day fixed pursuant to section 6(3) of the Referendum Act for holding a poll at a referendum. This may well be a problem rooted in the existing Elections Act which can not easily be corrected by adaptation.

#### Referendum Act

28(1) A member of the regular force who is not a member of the special force of the Canadian Forces may, in January or February of any year, except during a period commencing on the day the writs are issued and ending of the day following polling day at the referendum, . . .

29(1) Every member of the reserve force of the Canadian Forces not on active service who, at any time during the period beginning on the date of the issue of the writs and ending on the Saturday immediately preceding polling day, . . .

45(4) Each liaison officer shall, during the period between the issue of the writs and polling day for the referendum, . . .

#### Canada Elections Act

28(1) A member of the regular force who is not a member of the special force of the Canadian Forces may, in January or February of any year, except during a period commencing on the day writs are issued ordering a general election and ending of the day following polling day at that election, . . .

29(1) Every member of the reserve force of the Canadian Forces not on active service who, at any time during the period beginning on the date of the issue of writs ordering a general election and ending on the Saturday immediately preceding polling day, . . .

45(4) Each liaison officer shall, during the period between the issue of the writs and polling day for the election, . . .

#### 12. Item 195, at pages 94-95

Canada Elections Act, Schedule II, s. 100-104: "Duties of liaison officers".

Adapted s. ~~100~~(1)(a) and 100(2)(a) refer to "each answer to a referendum question", recognizing that there may be more than one question. However, s. 104 refers to "a particular answer to the referendum question", incorrectly implying that must will only be one question. Section 3(2) of the Referendum Act makes clear that there can be more than one question.

#### Referendum Act

100(1) Forthwith after the counting of the votes for every electoral district has been completed, . . each special returning officer shall inform the Chief Electoral Officer... of

(a) the number of votes counted in his headquarters for each answer to a referendum



question...

(2) On being informed... of the results of the voting..., the Chief Electoral Officer shall

(a) forthwith compute the total number of votes counted under these Rules for each answer to a referendum question...

104 Every person who... uses or threatens to use any force... in order to induce or compel the elector... to vote for a particular answer to the referendum question...

13. Items 219-222, at pages 110-114

Canada Elections Act, Schedule V, Rules 2-5, 10-12, 14-20, and 22-23: "Preparation of lists of electors in rural polling divisions".

Sections 8(2) and 8(3) of the Referendums Act provide for the appointment of one, two or more enumerators in each polling division. References in the Canada Elections Act to "enumerator" have therefore been adapted to "enumerator or enumerators". However, the terminology used in the adaption of section V seems inconsistent. "Each rural enumerator or enumerators" is used in Rules 3 and 23; "rural enumerator or enumerators" in Rules 5, 10, 15, and 16; "the rural enumerator or enumerators" in Rules 11, 14, 18, and 19; "the enumerator or enumerators" in Rules 4, 15, 20 and 22; and "a rural enumerator or enumerators" in Rules 12, 16, and 17.

All references need checking for consistency in this regard as also the use of the phrase "as the case may be".

14. It is not clear whether there is any authority in the Chief Electoral Officer to refuse the nominees of the political parties as urban enumerators, and so there may be some cause for concern with the adaptation of Rules 5 and 6 of Schedule IV, by Item 198. The power to refuse such a nominee is specifically granted to the Chief Electoral Officer in respect to deputy returning officers and poll clerks in clause 9.1(4) of the Referendum Act, and there is a statutory power to replace enumerators under 8(9). Given that Parliament has deliberately and officially politicized the appointment process, it may be questionable if there is any authority for the Chief Electoral Officer to turn down the nominees of parties in the absence of express provisions. On the other hand, it may be that the Chief Electoral Officer feels it necessary to adapt the power given him under the Canada Elections Act for the purposes of a referendum.

Respectfully submitted,

Royce Frith,  
Acting Chairman

THE SENATE OF CANADA



LE SÉNAT DU CANADA

Le MERCREDI 9 septembre 1992

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

### VINGT-TROISIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel ont été déferés les règlements proposés par le directeur général des élections, conformément aux paragraphes (6) et (7) de l'article 7 du Projet de loi C-81, Loi concernant les référendums sur la Constitution du Canada, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 23 juin 1992, étudié lesdits règlements et en fait maintenant rapport avec les recommandations suivantes:

1. Point 13, page 12

Loi électorale du Canada, par. 18(1) : "Autres directeurs adjoints du scrutin".

Adapte le par. 18(1) de la version anglaise en remplaçant "the election clerk" nommé conformément au par. 15(1) par "the one". Cependant, le par. 15(1) ne parle que d'un "assistant returning officer", tout comme la version française du par. 18(1). Étant donné qu'il n'est pas clair à quoi se rapporte "election clerk", le fait de le remplacer par "the one" prête peut-être moins à confusion. D'un autre côté, on va peut-être plus loin qu'une simple adaptation.

#### Referendum Act

18(1) On request by the returning officer of any electoral district, the Chief Electoral Officer may designate areas in that electoral district and authorize, in writing, the appointment of an assistant returning officer, in addition to the one appointed pursuant to subsection 15(1), for each of those areas.

#### Canada Elections Act

18(1) On request by the returning officer of any electoral district, the Chief Electoral Officer may designate areas in that electoral district and authorize, in writing, the appointment of an assistant returning officer, in addition to the election clerk appointed pursuant to subsection 15(1), for each of those areas.

2. Point 18, page 15

Loi électorale du Canada, par. 39(2) : "Limitation des dépenses - Publication par le directeur général des élections".

Adapte le par. 39(2) de la version française en supprimant les mots "de l'alinéa (1)b)", en réponse au fait qu'il est dit à l'annexe II que le par. 39(1) ne s'applique pas à un référendum. Ces mots ne figurent pas dans la version anglaise.

#### Loi référendaire

39(2) Avant le 1<sup>er</sup> avril de chaque année civile, le directeur général des élections doit publier dans la Gazette du Canada la fraction établie selon le paragraphe (3); la fraction s'applique du 1<sup>er</sup> avril qui suit la date de sa publication au 31 mars suivant.

#### Loi électorale du Canada

39(2) Avant le 1<sup>er</sup> avril de chaque année civile, le directeur général des élections doit, pour l'application de l'alinéa (1)b), publier dans la Gazette du Canada la fraction établie selon le paragraphe (3); la fraction s'applique du 1<sup>er</sup> avril qui suit la date de sa publication au 31 mars suivant.



3. Point 32, page 23  
 Loi électorale du Canada, chapitre 73(1) :  
 "Proclamation par le directeur du scrutin".

Pourquoi le terme "proclamation" a-t-il  
 été remplacé par "avis"? Il n'y a rien  
 dans la Loi référendaire qui justifie ce  
 changement.

#### Loi référendaire

73(1) Dans les deux jours qui suivent la réception d'un bref ou dans les six jours après que le directeur général des élections lui a notifié l'émission de ce bref, selon celui de ces deux événements qui est antérieur à l'autre, le directeur du scrutin doit, sous sa signature et dans les langues anglaise et française, lancer un avis, selon la formule 2, ...

#### Loi électorale du Canada

73(1) Dans les deux jours qui suivent la réception d'un bref ou dans les six jours après que le directeur général des élections lui a notifié l'émission de ce bref, selon celui de ces deux événements qui est antérieur à l'autre, le directeur du scrutin doit, sous sa signature et dans les langues anglaise et française, lancer une proclamation, selon la formule 2, ...

4. Point 38(2), page 25  
 Loi électorale du Canada, par. 102(6) : "Forme du bulletin, nom de l'imprimeur et affidavit".

Pourquoi avoir supprimé les derniers mots "et le fait que nul autre bulletin n'a été fourni par lui à qui que ce soit"? Si l'omission est justifiée, la dernière virgule devrait être remplacée par le mot "et".

#### Loi référendaire

102(6) Les bulletins de vote doivent porter le nom de l'imprimeur qui doit, lorsqu'il livre les bulletins de vote au directeur du scrutin, lui remettre un affidavit, selon la formule prescrite, énonçant la description des bulletins de vote qu'il a imprimés (et) le nombre de bulletins fournis à ce directeur du scrutin.

#### Loi électorale du Canada

102(6) Les bulletins de vote doivent porter le nom de l'imprimeur qui doit, lorsqu'il livre les bulletins de vote au directeur du scrutin, lui remettre un affidavit, selon la formule prescrite, énonçant la description des bulletins de vote qu'il a imprimés, le nombre de bulletins fournis à ce directeur du scrutin et le fait que nul autre bulletin n'a été fourni par lui à qui que ce soit.

5. Point 42, page 25  
 Loi électorale du Canada, par. 107.1(3), modifié par le projet de loi C-78, Loi modifiant certaines lois relativement aux personnes handicapées, art. 18.

Adapte le par. 107.1(3) de la Loi électorale du Canada, tel que modifié par la Loi modifiant certaines lois relativement aux personnes handicapées (adoptée le 8 juin 1992). Pourquoi un avis est-il donné "à tout agent (c'est-à-dire un comité référendaire) visé au par. 10(1) de la Loi référendaire", plutôt qu'"à chacun des agents qui a fait une demande conformément au par. 10(1) de la Loi référendaire"? Cette dernière formulation est utilisée ailleurs dans le règlement, notamment dans le règlement 28(2), adaptant l'alinéa 68(4)b).

**Loi référendaire**

107.1(3) Le directeur du scrutin donne avis à tout agent visé au par. 10(1) de la Loi référendaire dans sa circonscription de l'itinéraire des bureaux de scrutin itinérants conformément aux instructions du directeur général des élections.

**Loi électorale du Canada**

107.1(3) Le directeur du scrutin donne avis aux candidats de l'itinéraire des bureaux de scrutin itinérants conformément aux instructions du directeur général des élections.

6. Point 91, page 48

Loi électorale du Canada, par. 176(2) : "Recapage judiciaire, sens du mot "juge", pouvoirs du juge".

Pourquoi la référence aux articles 177 à 185 de la Loi électorale du Canada est-elle adaptée par l'ajout de l'art. 176, ce même article qui est adapté? L'annexe II de la Loi référendaire déclare que l'art. 177, le par. 179(4), l'art. 183 et les par. 184(2) à (4) de la Loi électorale du Canada ne s'appliquent pas à un référendum, ce qui explique les autres adaptations.

**Loi référendaire**

176(2) Tout juge autorisé à agir par les art. 176 et 178, les par. 179(1) à (3), les art. 180 à 182, le par. 184(1) et l'art. 185 de la présente loi et les art. 29 et 30 de la Loi référendaire peut agir, dans la mesure où il est ainsi autorisé, dans les limites ou à l'extérieur des limites de son district judiciaire.

**Loi électorale du Canada**

176(2) Tout juge autorisé à agir par les art. 177 à 185 peut agir, dans la mesure où il est ainsi autorisé, dans les limites ou à l'extérieur des limites de son district judiciaire.

7. Point 97, page 51

Loi électorale du Canada, par. 186(1) : "Procédure si le juge n'agit pas; Si le juge n'agit pas".

La référence à l'alinéa 186(1)a.1), "dans la province de l'Ontario un juge de la Cour de l'Ontario (Division générale)" suppose une modification à la Loi électorale du Canada par l'art. 18 de la Loi sur la réorganisation judiciaire de l'Ontario, L.R. 1990, c. 17. Étant donné que la plupart des gens qui étudieront le règlement utiliseront vraisemblablement l'exemplaire indexé (1991) de la Loi électorale du Canada, où cette modification ne figure pas, le point 97 devrait peut-être se lire comme suit : "le paragraphe 186(1) de ladite Loi, telle que modifiée par la Loi de 1989 sur la réorganisation judiciaire de l'Ontario, (...) pour être plus clair.

**Loi référendaire**

186(1) ... la partie lésée peut, dans les huit jours suivants, présenter une requête :

a) dans les provinces de la Nouvelle-Écosse, de l'Île-du-Prince-Édouard ou de Terre-Neuve, à un juge de la section ou chambre de première instance de la Cour suprême de la province;

a.1) dans la province d'Ontario, à un juge de la Cour de l'Ontario (Division générale); ...

**Loi électorale du Canada, refonte d'avril 1991**

186(1) ... la partie lésée peut, dans les huit jours suivants, présenter une requête :

a) dans les provinces d'Ontario, de la Nouvelle-Écosse, de l'Île-du-Prince-Édouard ou de Terre-Neuve, à un juge de la section ou chambre de première instance de la Cour suprême de la province;



3. Point 106, page 55

Loi électorale du Canada, par. 196(3) : "Garde des documents d'élection par le directeur général des élections; examen des documents d'élection".

(version anglaise) L'adaptation à l'avant-dernière ligne (ci-dessous) doit se rapporter à des infractions en vertu de "this Act [Canada Elections Act as adapted] or the Referendum Act", et non pas "this Act and the Referendum Act. La Loi électorale du Canada adoptée ne fait pas partie de la Loi référendaire. Dans la sixième ligne avant la fin (ci-dessous), la mention de "this Act and the Referendum Act" est correcte en raison du par. 34(2) de la Loi référendaire.

## Referendum Act

196(3) Subsection (2) does not prohibit the Chief Electoral Officer, any member of his staff authorized by him or the Commissioner of Canada Elections appointed under section 255 from inspecting the referendum documents referred to in that subsection and any of those documents may be produced by the Chief Electoral Officer of the Commissioner for the purpose of any inquiry made pursuant to section 257 or any prosecution for an offence under this Act and the Referendum Act or under section 126 of the Criminal Code in relation to anything that this Act and the Referendum Act forbid or require to be done.

## Canada Elections Act

196(3) Subsection (2) does not prohibit the Chief Electoral Officer, any member of his staff authorized by him or the Commissioner of Canada Elections appointed under section 255 from inspecting the referendum documents referred to in that subsection and any of those documents may be produced by the Chief Electoral Officer or the Commissioner for the purpose of any inquiry made pursuant to section 257 or any prosecution for an offence under this Act or under section 126 of the Criminal Code in relation to anything that this Act forbids or requires to be done.

9. Point 142, page 68

Loi électorale du Canada, par. 297(1) : "Copie du Registre aux candidats".

(version anglaise) Une virgule a été ajoutée dans le paragraphe adapté sans raison apparente.

## Referendum Act

297(1) Before the opening of the poll, on the first day of the advance poll the returning officer shall transmit a copy of the Record of Voting in the Office of the Returning Officer to each agent who made a request pursuant to subsection 10(1) of the Referendum Act.

## Canada Elections Act

297(1) Before the opening of the poll on the first day of the advance poll and as soon as possible after the last Friday before polling day, the returning officer shall transmit a copy of the Record of Voting in the Office of the Returning Officer to each candidate.

10. Point 151, pages 71-72 (version anglaise seulement)

Canada Elections Act, s. 324: "When polls lie in two time zones". Pourquoi les mots "proclamation in Form 2" ont-ils été remplacés par "notice"? Voir le point 3 ci-dessus. S'il faut conserver le mot "notice", alors il faudrait qu'il soit suivi par "in Form 2". Autrement, on ne sait pas du tout à quoi le mot "notice" se rapporte.

**Referendum Act**

324. In an electoral district in which two or more local times are observed, the hours of the day for every operation prescribed by this Act shall be determined by the returning officer with the approval of the Chief Electoral Officer, and those hours, after an announcement to that effect has been published in the notice, shall be uniform throughout the electoral district.

**Canada Elections Act**

324. In an electoral district in which two or more local times are observed, the hours of the day for every operation prescribed by this Act shall be determined by the returning officer with the approval of the Chief Electoral Officer, and those hours, after a notice to that effect has been published in the proclamation in Form 2, shall be uniform throughout the electoral district.

11. Point 171, page 81

Loi électorale du Canada, annexe II, par. 28(1) : "Changement de résidence ordinaire et déclaration de résidence ordinaire lorsqu'elle n'a pas été auparavant établie".

Point 173, page 82

Loi électorale du Canada, annexe II, par. 29(1) : "Résidence ordinaire d'un membre de la force de réserve en service à plein temps".

Point 177, pages 85 et 86

Loi électorale du Canada, annexe II, par. 45(4) : "Fonctions des agents de liaison".

L'adaptation de ces paragraphes comporte des variations terminologiques relatives au jour du scrutin. L'addition des mots "du référendum" est redondante étant donné que "jour du scrutin" est défini à l'art. 2 de l'annexe II comme étant la date fixée en conformité avec le par. 6(3) de la Loi référendaire pour la tenue du scrutin à un référendum. Ce problème pourrait bien être inhérent à la Loi électorale du Canada et difficilement corrigé par une adaptation.

**Loi référendaire**

28(1) Un membre de la force régulière qui n'est pas membre de la force spéciale des Forces canadiennes peut, en janvier ou février de toute année, excepté pendant la période commençant le jour où les brefs sont émis et se terminant le lendemain du jour du scrutin du référendum...

29(1) Tout membre de la force de réserve des Forces canadiennes qui n'est pas en activité de service et qui, au cours de la période commençant à la date de l'émission des brefs et se terminant le samedi qui précède immédiatement le jour du scrutin...

45(4) Chaque agent de liaison doit, pendant la période comprise entre l'émission des brefs et le jour du scrutin du référendum...

**Loi électorale du Canada**

28(1) Un membre de la force régulière qui n'est pas membre de la force spéciale des Forces canadiennes peut, en janvier ou février de toute année, excepté pendant une période commençant le jour où des brefs ordonnant la tenue d'une élection générale sont émis et se terminant le lendemain du jour du scrutin à cette élection...

29(1) Tout membre de la force de réserve des Forces canadiennes qui n'est pas en activité de service et qui, au cours de la période commençant à la date de l'émission des brefs ordonnant une élection générale et se terminant le samedi qui précède immédiatement le jour du scrutin...

45(4) Chaque agent de liaison doit, pendant la période comprise entre l'émission des brefs ordonnant la tenue d'une élection générale et le jour du scrutin à l'élection...



12. Point 195, pages 94 et 95

Loi électorale du Canada, annexe II, art. 100 à 104 : "Fonctions des agents de liaison".

Les alinéas 100(1)a) et 100(2)a) adaptés font mention de "chacune des réponses à une question référendaire", ce qui suppose qu'il peut y avoir plus d'une question. Cependant, l'art. 104 parle de "une des réponses à la question référendaire", laissant ainsi entendre à tort qu'il n'y aura qu'une seule question. Le par. 3(2) de la Loi référendaire indique clairement qu'il peut y avoir plus d'une question.

### Loi référendaire

100(1) Dès que le compte des votes pour chacune des circonscriptions est terminé, mais au plus tard le samedi précédant le jour du scrutin, chacun des directeurs du scrutin spéciaux doit informer le directeur général des élections, par télégramme ou autrement :

- a) du nombre de votes comptés dans son bureau central en faveur de chacune des réponses à une question référendaire...

(2) Après avoir été informé par chacun des directeurs du scrutin spéciaux...le directeur général des élections doit :

- a) calculer immédiatement le nombre total des votes qui ont été comptés en vertu des présentes règles en faveur de chacune des réponses à une question référendaire...

104 Est coupable d'une infraction quiconque, directement ou indirectement, personnellement ou par l'intermédiaire d'une autre personne... a voté en faveur d'une des réponses à la question référendaire...

13. Points 219 à 222, pages 110 à 114

Loi électorale du Canada, annexe V, règles 2 à 5, 10 à 12, 14 à 20 et 22 à 23 : "Établissement des listes électorales dans les sections rurales".

Les par. 8(2) et 8(3) de la Loi référendaire prévoient la nomination d'un ou de plusieurs recenseurs dans chaque section de vote. Les références dans la Loi électorale du Canada au terme "recenseurs" ont donc été modifiées pour "recenseur ou recenseurs". Cependant, la terminologie utilisée dans l'adaptation de la partie V (version anglaise) ne semble pas uniforme. "Each rural enumerator or enumerators" est utilisé dans les règles 3 et 23; "rural enumerator or enumerators" dans les règles 5, 10, 15 et 16; "the rural enumerator or enumerators" dans les règles 11, 14, 18 et 19; "the enumerator or enumerators" dans les règles 4, 15, 20 et 22; et "a rural enumerator or enumerators" dans les règles 12, 16 et 17.

Il faudrait vérifier toutes les mentions quant à leur uniformité, ainsi que l'expression "selon le cas".

## 14.

Il n'est pas clair si le directeur général des élections est habilité à refuser les candidats proposés par les partis politiques pour exercer les fonctions de recenseurs urbains; il se pourrait donc que l'adaptation des règles 5 et 6 de l'annexe IV par le point 198 soit une cause d'inquiétude. L'autorité de refuser cette candidature est bel et bien

accordée au directeur général des élections pour ce qui est des directeurs adjoints du scrutin et des greffiers du scrutin à l'alinéa 9.1(4) de la Loi référendaire, et le pouvoir implicite de remplacer les recenseurs lui est accordé en vertu du paragraphe 8(9). Étant donné que le Parlement a délibérément et officiellement politisé le processus de nomination, on peut se demander si le directeur général des élections peut effectivement refuser le candidat d'un parti en l'absence de dispositions à cet effet. D'un autre côté, peut-être le directeur général des élections sent-il le besoin d'adapter le pouvoir que lui confère la Loi électorale du Canada aux fins d'un référendum.

Respectueusement soumis,

Royce Frith,  
Président intérimaire



TUESDAY, September 22, 1992

Le MARDI 22 septembre 1992

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

## TWENTY-FOURTH REPORT

## VINGT-QUATRIÈME RAPPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-46, An Act respecting contraventions of federal enactments, has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, September 16, 1992, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-46, Loi concernant les contraventions aux textes législatifs fédéraux, a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 16 septembre 1992, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectfully submitted,

Respectueusement soumis,

*Le président,*

NATHAN NURGITZ  
*Chairman*

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, September 22, 1992

[Traduction]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-46, respecting contraventions of federal enactments, met this day at 11:00 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Nathan Nurgitz** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, before we start with consideration of Bill C-46 I have two small items to raise. We have received a letter from the Minister of Justice, the Honourable Kim Campbell, with respect to items raised by the committee on Bill C-12, the Young Offenders Act. This letter has been circulated to all members of the committee. I suggest that we append it to the minutes of today's proceedings so that it forms part of our record. Is it agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

(*For text of Document, see Appendix, p. 32A:1*)

**The Chairman:** When we were considering Bill C-36, our colleague Senator Hastings raised several matters with Mr. Ingstrup, the Commissioner of the Correctional Services of Canada. These matters were raised during the course of the meeting. After the meeting there was some unhappiness with how the record read. As a result of that concern several of us, Senators Stanbury, Neiman, DeWare, Hastings and myself, met privately. With the assistance of our clerk and our researcher, Molly Dunsmuir, we wrote to Mr. Ingstrup and a reply dealing with our concerns has been received. That letter as well should be appended.

**Senator Stanbury:** Have we seen that?

**Mr. Paul Belisle:** It was sent out about two weeks ago.

**Senator Bonnell:** I have not seen a copy of the letter, nor the answer.

**Senator Stanbury:** I saw a copy of the letter that was written.

**Senator Di Nino:** I believe I received a copy in my office from the clerk.

**The Chairman:** Certainly, we will recirculate both my letter to Mr. Ingstrup and his response. Is it your wish that we delay the appending of the letter?

**Senator Bonnell:** Both the letter and the answer to it should go in.

**The Chairman:** Exactly.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 22 septembre 1992

[Text]

Le Comité Sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles, à qui a été renvoyé le projet de loi C-46, qui concerne les contraventions aux textes législatifs fédéraux, se réunit aujourd'hui à 11 h pour examiner le projet de loi.

**Le sénateur Nathan Nurgitz** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, avant de commencer l'examen du projet de loi C-46 il y a deux petites choses dont j'aimerais vous parler. Nous avons reçu une lettre du ministre de la Justice, l'Honorable Kim Campbell, concernant certaines questions soulevées par le Comité au sujet du projet de loi C-12, la Loi sur les jeunes contrevenants. Tous les membres du Comité ont reçu une copie de cette lettre. Je suggère que nous l'annexions au procès-verbal des délibérations d'aujourd'hui afin qu'elle figure au compte rendu. Êtes-vous d'accord?

**Honorables sénateurs:** D'accord.

(*Pour le texte du document, voir l'annexe, p. 32A:1*)

**Le président:** Pendant que nous examinons le projet de loi C-36, notre collègue le sénateur Hastings a posé plusieurs questions à M. Ingstrup, le Commissaire des Services correctionnels du Canada. Ces questions ont été soulevées durant la rencontre. Après celle-ci, il y a eu du mécontentement au sujet de ce qui figurait au compte rendu. En raison de cette préoccupation, plusieurs d'entre nous, les sénateurs Stanbury, Neiman, DeWare, Hastings et moi-même, nous sommes réunis en privé. Avec l'aide de notre commis et de notre recherchiste, Molly Dunsmuir, nous avons écrit à M. Ingstrup et nous avons reçu une réponse par rapport à nos préoccupations. Cette lettre aussi devrait être mise en annexe.

**Le sénateur Stanbury:** Avons-nous vu cette lettre?

**M. Paul Belisle:** Elle a été envoyée il y a environ deux semaines.

**Le sénateur Bonnell:** Je n'ai pas eu copie de la lettre, ni de la réponse.

**Le sénateur Stanbury:** J'ai vu une copie de la lettre qui a été écrite.

**Le sénateur Di Nino:** Je crois que j'en ai reçu une copie à mon bureau, du commis.

**Le président:** Nous ferons certainement circuler de nouveau ma lettre à M. Ingstrup et sa réponse. Voulez-vous que nous attendions pour annexer la lettre?

**Le sénateur Bonnell:** La lettre comme la réponse devraient être annexées.

**Le président:** Exactement.



[Text]

**Senator Bonnell:** First you said "we" signed the letter and now you are saying "my letter".

**The Chairman:** The letter was the idea of the five senators I mentioned. It was signed by me as chairman. A draft was approved by those five, certainly by Senator Stanbury and myself, before the letter went out. It had the approval of Senator Hastings, who had raised the concerns.

**Senator Bonnell:** Did you have the approval of the committee to do that?

**The Chairman:** No.

**Senator Bonnell:** Can two or three members meet in the corridors and do something without the committee being informed? Do they have that power?

**The Chairman:** The steering committee can.

**Senator Bonnell:** The steering committee has no power to approve, just the full committee.

**The Chairman:** The steering committee acts in the absence of the entire committee.

**Senator Bonnell:** The report has to go from the steering committee to the full committee, where it gets final approval.

**Senator Stanbury:** We will ask for it.

**The Chairman:** Senator Bonnell, the concerns really did not deal with the legislation that we had approved in Bill C-36. It was another matter raised by Senator Hastings. He was deeply concerned and I think it was a legitimate concern—certainly we as a steering committee felt it was. So we wrote a letter.

**Senator Stanbury:** It was a matter of clarification of Mr. Ingstrup's testimony.

**The Chairman:** Some of which you will be aware of because you were present. It dealt with the question of what is drugs, what is not drugs and so on.

**Senator Bonnell:** What I am talking about is not what was in the letter, but whether you have the authority as chairman or as the steering committee to take on the powers of the full committee without having the approval of the full committee for that authority. I understand that the chairman acts for the committee and that the steering committee makes recommendations to the full committee. The full committee must approve the recommendations of the steering committee before the chairman has the authority to act. Is that right?

**Senator Stanbury:** As to the nature of the action, the chairman can hardly inform the committee of what the record says unless he inquires to get clarification. I did not regard it as a

[Traduction]

**Le sénateur Bonnell:** D'abord vous avez dit que «nous» avons signé la lettre et maintenant vous dites «ma lettre».

**Le président:** Ce sont les cinq sénateurs que je viens de nommer qui ont eu l'idée de cette lettre. Je l'ai signée à titre de président. L'ébauche de lettre a été approuvée par ces cinq personnes, certainement par le sénateur Stanbury et moi-même, avant que la lettre soit expédiée. Elle avait l'approbation du sénateur Hastings, qui avait soulevé la question.

**Le sénateur Bonnell:** Aviez-vous l'approbation du Comité pour agir ainsi?

**Le président:** Non.

**Le sénateur Bonnell:** Est-ce que deux ou trois membres peuvent se réunir dans le corridor et faire quelque chose sans que le Comité en soit informé? Est-ce qu'ils ont ce pouvoir?

**Le président:** Le Comité directeur le peut.

**Le sénateur Bonnell:** Le Comité directeur n'a pas le pouvoir d'approuver, c'est réservé au Comité complet.

**Le président:** Le Comité directeur agit en l'absence du Comité complet.

**Le sénateur Bonnell:** Le rapport doit aller du Comité directeur au Comité complet, où il reçoit son approbation finale.

**Le sénateur Stanbury:** Nous le demanderons.

**Le président:** Sénateur Bonnell, il ne s'agissait pas en fait de la législation que nous avons approuvée dans le projet de loi C-36. Il s'agissait d'une autre question soulevée par le sénateur Hastings. Il était très inquiet et je pense que son inquiétude était justifiée—certainement nous étions de cet avis en tant que Comité directeur. Alors nous avons écrit une lettre.

**Le sénateur Stanbury:** Il s'agissait de clarifier le témoignage de M. Ingstrup.

**Le président:** Vous êtes au courant d'une partie de l'affaire parce que vous étiez là. Il s'agissait de la définition du mot drogue, de ce qui n'est pas une drogue, etc.

**Le sénateur Bonnell:** Je ne parle pas de ce qu'il y avait dans la lettre, ce que je veux savoir c'est si vous avez l'autorité en tant que président ou que Comité directeur de vous attribuer les pouvoirs du Comité complet sans avoir obtenu l'approbation du Comité complet à l'égard de ces pouvoirs. Si je ne m'abuse, le président agit au nom du Comité et le Comité directeur fait des recommandations au Comité complet. Le Comité complet doit approuver les recommandations du Comité directeur pour que le président ait l'autorité d'agir. Est-ce bien cela?

**Le sénateur Stanbury:** En ce qui concerne la nature de l'acte, le président peut difficilement informer le Comité de ce qui apparaît au compte rendu à moins qu'il demande des

[Text]

matter of substance for the committee in that case. Perhaps we should wait until we have the letters before us and then you can determine whether you feel it should go back to the committee.

**The Chairman:** It did not deal with a reference. The reference to the committee that this arose from was to approve or disapprove a bill. We approved the bill. As a side issue something was raised by Senator Hastings and we thought the record appeared somewhat unsatisfactory. We wanted it clarified. He raised the matter, we thought it was a genuine concern. So, I as chairman wrote a letter. I did not say I was acting on behalf of the committee. I am looking at the letter.

**Senator Bonnell:** If I was on the steering committee I probably would have agreed with you and on the full committee I would have agreed as well. What I am trying to find out is what authority the chairman and the steering committee have to go beyond the committee without getting its approval.

**The Chairman:** I will report all that at our next meeting and leave the tabling of my letter and the response by Mr. Ingstrup until then.

**Senator Bonnell:** That is fine with me.

**The Chairman:** The next item before us is Bill C-46, an act respecting contraventions of federal enactments. We have from the Criminal Law Policy Section of the Department of Justice, Mr. Mark Berlin and Mr. Yvan Roy. Please proceed with your presentations.

**Mr. Yvan Roy, General Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice:** Honourable senators, we are here this morning to present and discuss with you some features in Bill C-46. Mr. Berlin is the counsel responsible for both the legislation and its implementation. As you will find out from his presentation there are a number of features in this legislation that require that the provinces be apprised of what we are doing and at some point, buy into the process. We are in the process of doing that. I am sure honourable senators will be interested in hearing what is being done on that front.

We propose to outline briefly what the legislation does. Then Mr. Berlin will address the specific concerns raised by the provinces and what will happen in the implementation phase of the Conventions Act. After that we will be happy to answer all your questions. The Minister of Justice thinks this legislation is long overdue, and I hope you will agree with her assessment.

In order to explain the legislation—because in reading Bill C-46 it is not readily evident to the reader what it is all about—let me use a situation that may happen to you or someone in

[Traduction]

éclaircissements. Cela ne m'a pas paru une question de fond pour le Comité dans ce cas. Peut-être devrions-nous attendre d'avoir les lettres devant nous, et vous pourrez alors décider si vous croyez qu'il faudrait renvoyer la question devant le Comité.

**Le président:** Il ne s'agissait pas d'un renvoi. Le Comité était chargé d'approuver ou de désapprouver un projet de loi. Nous avons approuvé le projet de loi. Par ailleurs, le sénateur Hastings a soulevé une question secondaire et nous avons trouvé le compte rendu quelque peu inadéquat. Nous avons voulu des éclaircissements. Nous avons soulevé la question, nous avons pensé qu'il s'agissait d'une préoccupation légitime. Alors, en tant que président, j'ai rédigé une lettre. Je n'ai pas dit que j'agissais au nom du Comité. Je parle de la lettre.

**Le sénateur Bonnell:** Si j'étais membre du Comité directeur j'aurais probablement été d'accord avec vous et en tant que membre du Comité complet j'aurais aussi été d'accord. Ce que j'essaie de voir, c'est si le président et le Comité directeur ont l'autorité d'aller plus loin que le Comité sans obtenir son approbation.

**Le président:** Je vous ferai un compte rendu complet de tout cela à notre prochaine rencontre et j'attendrai d'ici là pour déposer ma lettre et la réponse de M. Ingstrup.

**Le sénateur Bonnell:** Cela me convient.

**Le président:** Passons maintenant au projet de loi C-46, une loi sur les contraventions aux textes législatifs fédéraux. Nous avons avec nous monsieur Mark Berlin et monsieur Yvan Roy de la Section de politique du droit pénal du ministère de la Justice. Veuillez faire vos présentations.

**M. Yvan Roy, avocat général, Section de politique, Droit pénal, ministère de la Justice:** Honorables sénateurs, nous sommes ici ce matin pour présenter certains éléments du projet de loi C-46 et en discuter avec vous. M. Berlin est l'avocat responsable de la loi et de son application. Comme vous le verrez dans sa présentation, plusieurs éléments de cette loi exigent que les provinces soient informées de ce que nous faisons et même, à un moment donné, adhèrent au processus. C'est ce que nous sommes en train de faire. Je suis sûr que les honorables sénateurs seront intéressés à entendre ce qui se fait à ce propos.

Nous nous proposons de décrire brièvement ce que fait la loi. Puis, M. Berlin abordera les questions spécifiques qui ont été soulevées par les provinces et expliquera ce qui arrivera au moment de l'application de la Loi sur les conventions (??). Il nous fera ensuite plaisir de répondre à toutes vos questions. Le ministre de la Justice pense que cette loi aurait dû être adoptée il y a longtemps, et j'espère que vous serez d'accord avec elle.

Afin d'expliquer la loi—parce qu'à la lecture du projet de loi C-46 il n'est pas très évident pour le lecteur de quoi il s'agit—permettez-moi d'utiliser une situation dans laquelle



## [Text]

your family. Suppose you are on the Ottawa River in a row boat of some sort without a life jacket. The RCMP or the coast guard can come to you and say that you are not wearing your life jacket and that it is in contravention of the Shipping Act and its regulations. Under the present system the policeman would have to go back to the court house, swear an information, get a summons from the justice of the peace, which will be sent to your house, and at the end of the day you will have to appear in court to plead guilty or not guilty, at which time there will be a full length trial for the offense.

If you do not go to the courthouse, the Crown will have a full-length trial in your absence and the Crown will have to prove beyond a reasonable doubt that you were the person who was not wearing his or her life jacket. Then you have to be found guilty, at which time the judge will impose a penalty.

In the view of the Minister of Justice, this has to change simply because it does not make any sense. You are well aware of court decisions which have stated that we need to proceed with court cases expeditiously. The cases *Askov* and *Morin* both come to mind. The courts have told us that this is a constitutional right that Canadians have.

At the present time, very valuable and expensive resources are being used for cases of that nature. In cases such as the one I outlined, Bill C-46 will give the government the opportunity to issue tickets similar to those issued when speeding or when parking in a zone where parking is prohibited. There will be a possibility for peace officers or enforcement officers, depending on which law is involved, to issue tickets. Those tickets will be paid by Canadians in financial institutions or other such places. At the present time this is simply not possible. Right now informations are sworn, summons are issued and full-length court cases are dealt with by the courts. While the courts are dealing with those cases, they are not dealing with more serious criminal offences which deserve the court time.

This legislation falls into one of the priorities that the Minister of Justice has set for herself and her department to ensure that there is protection of society because there will be more time in the courts to deal with those important court cases that deserve that time, and also the fairness of process.

At the present time, if a person is told by an enforcement officer that he or she has been in contravention of a federal statute or regulations, that person has to go through the whole

## [Traduction]

vous pourriez vous trouver, vous ou un membre de votre famille. Supposons que vous ramez sur la rivière des Outaouais à bord d'une embarcation quelconque et que vous ne portiez pas de gilet de sauvetage. La GRC ou la garde côtière peut vous aborder et vous dire que vous ne portez pas de gilet de sauvetage et que vous contrevenez de ce fait à la Loi et aux règlements sur la marine marchande. En vertu du système actuel, le policier devrait retourner au tribunal, faire une dénonciation sous serment, obtenir une sommation du juge de paix, qui sera envoyée à votre domicile, et à la fin de la journée vous devriez vous présenter devant le tribunal pour plaider coupable ou non coupable, après quoi il y aurait un procès en bonne et due forme pour cette infraction.

Si vous ne vous présentez pas au palais de justice, la Couronne devra quand même faire, en votre absence, un procès en bonne et due forme et devra prouver au-delà de tout doute raisonnable que vous êtes bien la personne qui ne portait pas de gilet de sauvetage. Il faudra ensuite que le tribunal vous déclare coupable et après quoi, le juge vous imposera une amende.

Selon le ministre de la Justice, il faut changer cette procédure tout simplement parce qu'elle n'a aucun sens. Vous connaissez sans doute les jugements de la cour qui insistent sur le fait qu'il faut rendre justice rapidement. Pensez aux cas *Askov* et *Morin*. Les tribunaux nous ont indiqué que c'est un droit constitutionnel des Canadiens.

À l'heure actuelle, des ressources très précieuses et coûteuses sont utilisées pour des cas de cette nature. Dans les cas comme celui que je viens de vous exposer, le projet de loi C-46 donnera au gouvernement la possibilité de dresser des procès-verbaux semblables à ceux qui sont émis pour les excès de vitesse ou pour le stationnement dans les lieux interdits. Selon la loi en cause, les agents de la paix ou les agents de l'autorité pourront dresser des procès-verbaux. Les Canadiens devront payer l'amende dans les institutions financières ou les endroits semblables. À l'heure actuelle, cela est impossible. Les tribunaux font faire des témoignages sous serment, somment les témoins de comparaître et font des procès en bonne et due forme. Tandis qu'ils s'occupent de ces cas, ils ne donnent pas suite aux infractions criminelles plus sérieuses qui mériteraient leur attention.

Cette législation figure au nombre des priorités que s'est fixées pour elle-même ainsi que pour son ministère, la ministre de la Justice, soit d'une part, assurer que la société est protégée, car les tribunaux disposeront de plus de temps pour s'occuper des causes plus importantes qui méritent leur attention et d'autre part, assurer l'équité du processus.

À l'heure actuelle, si un agent de l'autorité informe une personne qu'elle contrevient à une loi ou à un règlement fédéral, cette personne doit se soumettre à tout le «processus crimi-

*[Text]*

“criminal process.” It does not make much sense when resources are so scarce.

Bill C-46 will do exactly what I have stated. We will be able to expedite cases through the court system with this legislation without having to encumber the courts across Canada with cases that basically do not deserve to be there.

The provinces need to be involved. In this legislation, we do not propose to create a new level of courts to be administered by the federal government, but rather to use the court systems that exist in each province. This legislation that we are proposing to Parliament, and which was passed by the House of Commons on June 18, has to be flexible enough to accommodate the concerns raised by the provinces. Before we introduced this legislation we had extensive discussions and negotiations with the provinces. After the bill was tabled in the House of Commons, probably because the provinces felt that it was for real now and that the federal government was moving ahead with this, we had bilateral discussions and negotiations with the provinces. That explains why a number of motions were introduced in committee before the House of Commons in order to address the concerns raised by a number of provinces, such as Ontario and Saskatchewan. Those concerns were addressed. It is my understanding, after having spoken with the appropriate officials that they are satisfied with the legislation as it stands.

Mr. Berlin is responsible for the legislation you have before you. He is also involved in the implementation phase of this legislation to more specifically address those concerns raised by the provinces. To explain how the legislation works, I could make a presentation that may last an hour. I am sure you do not want to hear me talk for an hour. However, we are more than happy to answer your questions on how the act operates and what it actually does.

Mr. Berlin will briefly explain what we intend to do with the provinces and what their concerns were after the bill was introduced in the House of Commons on December 9, 1991. We have colleagues who are in Manitoba today talking about the implementation phase of this legislation. If it is passed by both houses of Parliament, we need to enter into discussions with them. We can go into that with you a little further, if you so wish.

**Mr. Mark Berlin, Senior Counsel, Department of Justice, Criminal Law Policy Section:** Mr. Roy mentioned that his presentation could last an hour. Mine could last five hours, but I will take only five minutes to explain what we are doing with the provinces on this legislation.

*[Traduction]*

nel». Cela n'a pas de sens, en cette période où les ressources sont si rares.

Le projet de loi C-46 fera exactement ce que je viens d'expliquer. Il nous sera possible, grâce à cette loi, de traiter rapidement les causes sans encombrer les palais de justice de tout le Canada avec des cas qui, fondamentalement, ne méritent pas d'être là.

Il faut que les provinces participent à ce processus. Dans cette loi, nous ne proposons pas la création d'un nouveau palier de justice qui serait administré par le gouvernement fédéral, mais nous proposons plutôt d'utiliser les tribunaux qui existent déjà dans chaque province. La législation que nous proposons au Parlement et qui a été adoptée par la Chambre des communes le 18 juin doit être suffisamment souple pour tenir compte des préoccupations soulevées par les provinces. Avant de déposer cette loi, nous avons discuté et négocié longuement avec les provinces. Une fois que le projet de loi a été présenté à la Chambre des communes, probablement parce que les provinces ont senti que c'était sérieux et que le gouvernement fédéral allait de l'avant avec ce projet, nous avons eu des discussions et des négociations bilatérales avec les provinces. Ceci explique pourquoi un certain nombre de motions ont été présentées au comité devant la Chambre des communes afin de répondre aux préoccupations soulevées par certaines provinces, notamment par l'Ontario et la Saskatchewan. On a tenu compte de ces préoccupations. Je suis d'avis, après avoir parlé avec les fonctionnaires responsables, qu'ils sont satisfaits de la législation telle qu'elle est.

M. Berlin est responsable de la loi que vous avez devant vous. Il participe également à sa mise en oeuvre, afin de mieux répondre précisément aux préoccupations exprimées par les provinces. Pour expliquer comment fonctionne cette loi, je pourrais faire un exposé d'une heure. Je suis sûr que vous ne souhaitez pas m'entendre parler pendant une heure. Il me fait plaisir de répondre à vos questions concernant l'esprit de la loi.

M. Berlin expliquera brièvement ce que nous nous proposons de faire avec les provinces et quelles étaient leurs préoccupations après le dépôt du projet de loi devant la Chambre des communes le 9 décembre 1991. Nous avons des collègues qui sont au Manitoba aujourd'hui pour discuter de la mise en oeuvre de cette législation. Si elle est adoptée par les deux Chambres du Parlement, il va falloir que nous en discussions avec les provinces. Nous pouvons vous donner plus de précisions à ce sujet, si vous le désirez.

**M. Mark Berlin, avocat principal, Section de la politique, Droit pénal, ministère de la Justice :** M. Roy a mentionné que sa présentation pourrait durer une heure; la mienne pourrait durer cinq heures, mais je ne prendrai que quelques minutes pour expliquer ce que nous faisons avec les provinces concernant cette loi.



*[Text]*

While this legislation may seem innovative at the federal level, it is merely an adaptation of legislation that exists in every province across Canada. Every province has ticketing legislation to provide for enforcement officers to issue tickets for minor infractions that are provincial offences. We are simply adapting that scheme to the federal level and will issue tickets by federal enforcement officers for federal infractions. There is nothing innovative or unique about this system, vis-a-vis what already exists within the provinces.

I should also underscore that no new offences are created by this legislation. It is simply that departments have determined there are some offences under their responsibilities that are of such a minor nature they ought to be designated as contraventions and therefore subject to a ticketing scheme.

The legislation has been around in draft form more years than I care to remember. We have had ongoing discussions and negotiations with the provinces. Some provinces came forward after introduction of the bill. When we received their comments, we attempted to accommodate and address all their concerns. Perhaps I will lay out five of the most salient concerns the provinces had to show you how the legislation differed from first reading, compared what was passed by the house. These were comments received from the provinces and then incorporated in the legislation.

The first one relates to two provisions of the legislation. I will note them for your reference. Clauses 24 and 28 refers to a non-resident defendant, someone who is determined to live beyond 200 kilometres from where the infraction took place, would have the opportunity to send in comments or a defence to the accusation or to the ticket by mail rather than travelling 200 kilometres to the courthouse to defend an alleged minor infraction. This is a useful and important scheme. It is something that would be called for by the Charter, which allows free justice and not over-encumber an individual to travel great distances to defend a minor offence.

However, recognizing that it could be administratively complicated to organize, we have determined there should be a pilot project for those particular provisions.

The legislation now provides specifically that these aspects of the non-resident defendant pleadings can be the subject of a pilot project. At second reading debate, I read that Senator Molgat mentioned clause 8(1)(f) and noted that there was a reference that this can take place in some jurisdictions of

*[Traduction]*

Bien que cette législation puisse sembler innovatrice au niveau fédéral, il ne s'agit en fait que d'une adaptation de ce qui existe dans toutes les provinces du Canada. Chaque province a une loi sur les contraventions qui permet aux agents de l'autorité de dresser des procès-verbaux pour des violations mineures aux lois provinciales. Nous ne faisons qu'adapter cette formule au niveau fédéral pour que les agents fédéraux d'exécution de la loi puissent dresser des procès-verbaux pour les violations des lois fédérales. Il n'y a rien de nouveau ou d'unique dans ce système si on le compare à ce qui existe dans les provinces.

Je voudrais également souligner qu'aucun nouveau délit n'est créé par cette législation. Les ministères ont simplement déterminé qu'il y a certains délits relevant de leurs responsabilités qui sont de nature si mineure qu'ils devraient être considérés comme des infractions et devraient, par conséquent, être traités selon le système du procès-verbal.

La loi existait sous forme d'ébauche depuis je ne sais combien d'années. Nous avons discuté et négocié longuement avec les provinces. Certaines d'entre elles se sont manifestées après le dépôt du projet de loi. Lorsque nous avons reçu leurs commentaires, nous avons tenté de satisfaire leurs demandes et de répondre à toutes leurs préoccupations. Je peux vous présenter cinq des préoccupations les plus marquantes des provinces pour vous montrer à quel point la loi était différente à la première lecture de ce qu'elle est devenue quand le Parlement l'a adoptée. Les observations qui suivent ont été formulées par les provinces puis incorporées à la loi.

La première observation a trait à deux dispositions de la loi. Je les relève pour mémoire. Les alinéas 24 et 28 parlent d'un défendeur non-résident, dont il est prouvé qu'il habite à plus de 200 kilomètres de l'endroit où l'infraction a été commise, et qui aurait le droit d'envoyer des observations ou une défense à une accusation ou à un procès-verbal par la poste, plutôt que de faire 200 kilomètres pour se rendre devant le tribunal contester une infraction mineure présumée. C'est une disposition très utile et importante. C'est une situation qui serait dénoncée par la Charte qui prévoit le libre accès à la justice et qui ne permettrait pas que l'on oblige un individu à franchir de grandes distances pour contester une infraction mineure.

Toutefois, reconnaissant que cela pourrait être difficile à organiser sur le plan administratif, nous avons décidé qu'il faudrait mettre sur pied un projet pilote concernant ces dispositions.

La loi reconnaît maintenant que ces aspects de l'intervention des défendeurs non-résidents peuvent faire l'objet d'un projet pilote. Au moment de la deuxième lecture, j'ai lu que le sénateur Molgat mentionnait le sous-alinéa 8 1) f) et soulignait que cela pourrait se faire dans certaines régions

*[Text]*

Canada, but not elsewhere. That refers specifically to the pilot projects under clauses 24 and 27.

This legislation applies to adults as well as young people, however most of the infractions we are talking about are activities undertaken by young people: camping, hunting, fishing. Therefore, we thought it ought to be useful to extend the provisions of this legislation to young persons.

However, recognizing that young persons need to be treated differently than adults, we thought it would be useful to send young offenders to young offender courts. Some jurisdictions raised concerns that in fact young offenders should be going to adult court. Some jurisdictions said, no, they would like them to go to youth court. There was a division.

As a result, the legislation now provides that the Lieutenant-Governor in Council shall determine whether or not youth are sent to either adult or youth court. It is up to individual jurisdictions to make that determination. It was basically on the very strong proposals and recommendations by the jurisdictions that insisted upon this because of the fact that in those provinces where ticketing offenses exist, their young offenders under provincial jurisdiction are already sent to adult court for minor provincial offenses. They felt, for consistency sake within their jurisdiction, that had to be uniform as well for the Contraventions Act.

As well, I just would like to note two more provisions. We have a provision in this legislation that an individual unable to pay a fine, can pay by entering into a fine option program as determined by section 718.1 of the Criminal Code. Simply, what we have done in addressing some of the concerns of the provinces is indicated that these fine option programs under the Criminal Code are to be available to individuals in those jurisdictions that have the application of these fine option programs. They do not exist throughout Canada, so rather than enforcing fine option programs where they do not exist, we are simply saying where it does exist, you can take advantage of it.

I have two final comments. The first would be that in response to concerns raised by several jurisdictions. There was provision in the earlier draft of the legislation that in the hearing to determine ability or inability to pay, it was a necessity to have a probation officer's report. Jurisdictions expressed concern that this was overly onerous, difficult and impracticable to operate. We have accepted those recommendations and therefore will allow judicial discretion. Simply it will be the judge's determination of ability to pay after hearing all the evidence.

*[Traduction]*

du Canada, mais pas ailleurs. Cela vise précisément les projets pilotes, en vertu des alinéas 24 et 27.

Cette loi touche les adultes ainsi que les adolescents, bien que la plupart des activités dont nous parlons soient pratiquées par des adolescents : le camping, la chasse, la pêche. Par conséquent, nous avons jugé qu'il serait utile que nous étendions les dispositions de cette loi aux adolescents.

Toutefois, partant du principe qu'il faut traiter les adolescents différemment des adultes, nous avons pensé qu'il valait mieux envoyer des jeunes contrevenants devant des tribunaux pour jeunes contrevenants. Certaines instances ont fait valoir qu'il faudrait envoyer les jeunes contrevenants devant un tribunal pour adultes. D'autres, au contraire, souhaitent qu'ils soient confiés à des tribunaux pour adolescents. Les opinions sont partagées.

En conséquence, la loi prévoit maintenant que le lieutenant-gouverneur en conseil déterminera à quelle instance juridique sera renvoyé l'adolescent. Il appartient à chaque instance ou province de décider. C'est à la suite des propositions et recommandations insistantes faites par les provinces que nous avons pris cette décision; et ce, parce que, dans celles où les contraventions existent, les jeunes contrevenants aux lois provinciales sont déjà envoyés devant un tribunal pour adultes lorsqu'il s'agit d'offenses mineures. Aussi ont-elles jugé, pour des raisons d'uniformité à l'intérieur de leur territoire, de rendre cet aspect uniforme tout comme dans le cas de la Loi sur les contraventions.

Aussi, j'aimerais m'arrêter à deux autres dispositions. La loi prévoit qu'une personne incapable de payer une amende puisse se prévaloir d'un programme de solutions de rechange à l'amende, comme il est prévu au paragraphe 718.1 du Code criminel. Ce que nous avons fait pour faire suite aux vœux exprimés par les provinces c'est tout simplement d'indiquer que ces programmes de solution de rechange à l'amende prévus au Code criminel pourraient être offerts dans les provinces où de tels programmes s'appliquent. Ces programmes n'existent pas partout au Canada; aussi, au lieu de rendre de tels programmes obligatoires là où ils n'existent pas nous avons tout simplement voulu que l'on puisse en tirer parti là où on les applique.

Permettez-moi de faire deux dernières observations. La première est en réponse aux préoccupations formulées par plusieurs instances. La version antérieure du projet de loi prévoyait qu'au moment de la tenue d'une audience pour déterminer la capacité de payer, il fallait avoir un rapport d'agent de probation. Des provinces nous ont fait valoir que cette disposition était indûment onéreuse et difficile d'application. Nous avons donc tenu compte de ces recommandations et laissé cette décision à la discrétion des tribunaux. Il appartiendra donc tout simplement au juge de déterminer la capacité de payer après avoir entendu toute la preuve.



*[Text]*

Finally, several jurisdictions expressed difficulty understanding notion of incarceration within the ambit of a scheme that offers decriminalization. What I would suggest to you is that incarceration is not a primary penalty for committing a contravention. It is, however, an ultimate sanction for an individual who refuses to pay a fine. However, in response to jurisdictions which expressed concerns about this, we have amended the legislation to ensure that the primary penalty would be payment of a fine as set by the schedule of offenses, a set fine limit. Failing to pay the fine, there will be notice provisions indicating what the consequences could be. We then have the step of civil enforcement. We will try to civilly enforce that judgment. After civil enforcement, or at the same time, we will also try to do license revocation, license suspension, non-renewal. There will also be further notice provisions. After that, if there is no likelihood of obtaining a payment of a fine, there will then be a hearing to determine the ability to pay or the non-willingness to pay.

Incarceration can never occur for somebody unable to pay. It can only occur for the person who is able to pay but is flouting the law and chooses not to pay the fine. It is really a last resort, the very ultimate weapon. In our discussions with the jurisdictions which had voiced concerns, they agreed that would happen in only the most rare of circumstances. They also agreed it was necessary to close the circle on the enforcement provisions of the legislation.

What I have outlined for you are the concerns as raised by the jurisdictions to the legislation. Having read this legislation and provided us with their comments, the jurisdictions are now satisfied with the way the legislation reads. We are, however, in the process of multilateral and bilateral discussions with the jurisdictions on how we will implement this legislation.

We envision there will be several months, perhaps a year, to ensure that all jurisdictions have appropriate court mechanisms available to process federal tickets. Those discussions are ongoing now. They began several months ago. I have been in British Columbia, Newfoundland, Alberta and Saskatchewan in the last couple of months. I am off to the four Maritime provinces in the next couple of weeks. My colleagues are in Manitoba. We have discussions with Quebec. Every jurisdiction will be addressed. Their concerns will be realized because we need their cooperation to ensure full implementation. That is how the legislation operates.

*[Traduction]*

Enfin, plusieurs provinces ont affirmé avoir de la difficulté à comprendre la notion d'incarcération dans le contexte d'un programme axé sur la décriminalisation. Là-dessus, je voudrais vous faire remarquer que l'incarcération n'est pas la peine prévue à l'origine pour le contrevenant. Il s'agit plutôt d'une sanction ultime applicable à la personne qui refuse de payer une amende. Toutefois, pour donner suite aux préoccupations exprimées par les instances à ce sujet, nous avons amendé le projet de loi pour garantir que la peine applicable d'abord soit le paiement d'une amende selon le barème des infractions assorti des peines limites prévues. S'il se soustrait au paiement de l'amende, le contrevenant sera informé des conséquences éventuelles. Ce sont alors les dispositions du Code civil qui s'appliquent. Nous chercherons à faire appliquer la décision sur le plan civil. Après avoir appliqué les dispositions civiles, ou concurremment à ce processus, nous essaierons d'obtenir une révocation, une suspension ou un non-renouvellement de permis. D'autres dispositions de notification sont prévues après cela. Si les chances d'obtenir l'acquittement d'une amende sont nulles, une audience sera alors tenue pour déterminer la capacité de payer ou le refus de payer.

Jamais une personne incapable de payer ne sera emprisonnée. Cela n'arrivera que si la personne en mesure de payer fait fi de la loi et choisit de ne pas payer l'amende. Il s'agit vraiment d'un dernier recours, d'une arme utilisée dans des cas ultimes. Au cours des discussions que nous avons eues avec les instances qui avaient exprimé des réticences, celles-ci ont convenu que cela ne risque d'arriver que dans de très rares occasions. Elles ont également affirmé qu'il fallait refermer le cercle des dispositions de mise en application de la loi.

J'ai voulu ici vous faire part des préoccupations exprimées par les provinces face à la loi. Après avoir pris connaissance de la loi et nous avoir fait part de leurs observations, les provinces sont maintenant satisfaites du libellé de la loi. Il n'en demeure pas moins que nous sommes actuellement au cœur d'un processus de discussions multilatérales et bilatérales avec les provinces sur la façon de mettre la loi en application.

Nous prévoyons qu'il faudra plusieurs mois, peut-être même un an, avant que toutes les provinces n'aient mis en place les mécanismes juridiques appropriés pour traiter les procès-verbaux fédéraux. Ces discussions, amorcées il y a plusieurs mois, se poursuivent actuellement. Au cours des deux derniers mois, je me suis rendu en Colombie-Britannique, à Terre-Neuve, en Alberta et en Saskatchewan. Je m'apprête à passer les deux prochaines semaines dans les quatre provinces Maritimes. J'ai des collègues qui se trouvent au Manitoba et nous avons des discussions avec le Québec. Toutes les instances seront consultées; il faut tenir compte de leurs préoccupations si nous voulons obtenir leur concours pour la mise en application. Voilà comment la loi fonctionne.

[Text]

**The Chairman:** Thank you very much, gentlemen. I have three names. I have Senators Bonnell, Doyle and Stanbury. Senator Bonnell, would you like to start?

**Senator Bonnell:** Thank you, Mr. Chairman. I understand that the government department has been in contact with all the provinces. During the hearings in the House of Commons, did the provincial Attorneys General appear to make suggestions, or was it done through the government department and the provincial Attorneys General?

**Mr. Berlin:** There was a report that was received, for example, from the Quebec Bar Association. I cannot say it is on behalf of the Quebec government.

**Senator Bonnell:** Received by whom?

**Mr. Berlin:** It was received by the legislative committee studying the legislative proposal. They received a written submission by the Quebec Bar Association, by the Canadian Bar Association, by the senior judge in charge of all Justices of the Peace in Ontario. Those were the written submissions provided to the legislative committee. As well, I understand there were several organizations in British Columbia that through their local MP Mr. Waddell, provided comments as well. Those are the parties that were heard from. As I understand it, the legislative committee received no further representations from any particular government organization.

**Mr. Roy:** After the legislation was introduced, we heard more through the bureaucracy, the departments. We heard from Ontario, and Saskatchewan. A number of the concerns that Mr. Berlin addressed were those raised by those provinces after the legislation was introduced. Having had meetings with them, we suggested to the legislative committee that amendments be brought to the legislation to satisfy those concerns. We then checked with those jurisdictions to tell them what we had done, and they were satisfied with the changes.

**Senator Bonnell:** It was bureaucrat to bureaucrat.

**Mr. Berlin:** Yes.

**Senator Bonnell:** Representatives of the people did not hear the provinces speaking at a committee meeting. Is that what you are saying? The bureaucrats heard, letters were written, but nobody came to a committee meeting?

**Mr. Roy:** That is right.

**The Chairman:** They were notified but did not appear.

**Senator Bonnell:** Therefore, since this has to do with the provinces, as I see it, our committee should notify them that

[Traduction]

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur. J'ai devant moi trois noms à savoir ceux des sénateurs Bonnell, Doyle et Stanbury. Sénateur Bonnell, voulez-vous commencer?

**Le sénateur Bonnell:** Merci, monsieur le président. Je crois comprendre que le ministère de la Justice a consulté toutes les provinces. Au cours des audiences à la Chambre des communes, les procureurs généraux des provinces n'ont-ils pas comparu pour faire des suggestions ou tout cela s'est-il passé entre le ministère du gouvernement et les procureurs généraux provinciaux?

**M. Berlin:** On a reçu un rapport de l'Association du Barreau québécois. Je ne saurais dire s'il était au nom du gouvernement québécois.

**Le sénateur Bonnell:** Reçu par qui?

**M. Berlin:** Il a été reçu par le comité législatif qui étudiait le projet de loi. Ces gens ont reçu un mémoire de l'Association du Barreau québécois, de l'Association du Barreau canadien, du juge en charge de tous les juges de paix de l'Ontario. Il s'agissait de présentations écrites soumises au comité législatif. De même, je crois savoir que plusieurs organisations de la Colombie-Britannique ont fait valoir leur point de vue par le truchement de leur député, M. Waddell. Voilà les parties qui se sont faites entendre. À ma connaissance, le comité législatif n'a reçu aucune autre représentation d'une organisation gouvernementale en particulier.

**M. Roy:** Une fois que la loi a été présentée à la Chambre, d'autres observations nous ont été faites par le truchement de la bureaucratie, des ministères. L'Ontario et la Saskatchewan se sont manifestées. Plusieurs des préoccupations dont M. Berlin a fait état ont été exprimées par ces provinces, une fois que la loi a été présentée. Après avoir rencontré ces gens, nous avons suggéré au comité législatif d'apporter des amendements au projet de loi afin de donner suite à ces préoccupations. Nous avons ensuite attiré l'attention de ces instances sur ce que nous avions fait et elles se sont déclarées satisfaites des changements.

**Le sénateur Bonnell:** Il s'agissait de relations de bureaucrates à bureaucrates.

**M. Berlin:** Oui.

**Le sénateur Bonnell:** Les représentants du peuple n'ont pas eu l'occasion d'entendre les provinces à l'occasion d'une réunion en comité. Est-ce bien ce que vous êtes en train de dire? Les bureaucrates ont prêté l'oreille, des lettres ont été écrites, mais personne n'est venu à une séance de comité?

**M. Roy:** C'est exact.

**Le président:** Ils ont été prévenus mais ils ne se sont pas manifestés.

**Le sénateur Bonnell:** Par conséquent, étant donné, comme je peux voir, que le sujet intéresse les provinces, notre comité



*[Text]*

there is a second chance for amendments before the bill becomes law. It seems to me that we just heard that the poor Atlantic provinces are going to hear about it after it is passed. He is going down there next week or the week after.

**Mr. Berlin:** Maybe I misled you. The Minister of Justice, in tabling the legislation, sent a copy of the legislation to all the Attorneys General asking for their comments. We further sent by our Deputy Minister, a month later, in January of this year, to all Deputy Ministers and Attorneys General of the provinces and territories the legislative package, asking for further comments. These were followed up by bilateral meetings where we met with officials again. We notified all government departments again that the matter was going to the house. They had an opportunity to provide comments again. We received their comments.

In August of this year, in Cornerbrook, there were two multilateral meetings held with senior officials responsible for criminal justice representing Deputy Ministers or Deputy Attorneys General from all provincial and territorial governments. At the Uniform Law Conference, those appointed by provincial governments also received a package of information outlining the ambit of the contraventions legislation.

We have received their comments. They are all favourable. At this point the legislative process has been well discussed with all our provincial counterparts. We are now entering the next phase of discussion, which is implementation; how the ticket will go through the provincial court systems. It is not so much the legislative framework that is being considered, but the processing of federal tickets in provincial courts. We are directing most of our concerns at this time to court administrators at that level.

**Senator Bonnell:** What bothers me is that you bureaucrats met in Newfoundland and you have sent letters back and forth. The matter was brought before Parliament by your minister. The minister set up a legislative committee in the other place. However, no provincial minister put in place by the people came up to say what they thought. Apparently, you had some letters from representatives of Quebec, Ontario and some other province.

**The Chairman:** Every provincial Attorney General received a letter from the Minister of Justice at the outset asking for comments, criticisms and concerns. They then received copies of the legislation. As I understand, the ministers then appointed officials to deal with the matter.

*[Traduction]*

devrait les avertir qu'elles auront une deuxième chance d'apporter des amendements avant que le projet de loi ne soit adopté. Si je me fie à ce que je viens d'entendre, il faut comprendre que les pauvres provinces de l'Atlantique en entendront parler tout juste après qu'il aura été adopté. Ne prévoit-il pas être là la semaine prochaine ou la semaine d'après.

**M. Berlin:** Peut-être que je vous ai induits en erreur. Au moment de déposer la loi, le ministre de la Justice en a envoyé copie à tous les procureurs généraux en leur demandant de faire leurs observations. Un mois plus tard, soit en janvier de cette année, notre sous-ministre a envoyé à tous les sous-ministres et procureurs généraux des provinces et territoires la pochette complète d'information sur la loi, en leur demandant encore une fois de formuler leurs observations. Le tout a été suivi de rencontres bilatérales avec les hauts fonctionnaires. Nous avons averti tous les ministères du gouvernement encore une fois que le tout serait déposé à la Chambre. Là encore, ils ont eu l'occasion de formuler leurs observations, lesquelles nous avons reçues.

En août cette année, à Cornerbrook, ont eu lieu deux rencontres multilatérales réunissant des hauts fonctionnaires responsables de la justice criminelle représentant des sous-ministres et des sous-procureurs généraux de tous les gouvernements provinciaux et territoriaux. À la Conférence sur l'uniformisation des lois, les personnes désignées par les gouvernements provinciaux ont reçu une documentation exposant la teneur de la loi sur les contraventions.

Nous avons reçu leurs commentaires, qui sont tous favorables. À ce jour, le processus législatif a fait l'objet de discussions avec tous nos homologues provinciaux. Nous en sommes maintenant à l'étape suivante, celle de la mise en application, c'est-à-dire de quelle façon la contravention sera traitée par les institutions judiciaires provinciales. Ce n'est pas tant du cadre législatif qu'il est question maintenant que du traitement des contraventions fédérales par les tribunaux des provinces. À ce moment-ci, nous nous intéressons surtout à l'administration de la justice à ce palier.

**Le sénateur Bonnell:** Ce qui m'agace, c'est que vous, bureaucrates, vous êtes réunis à Terre-Neuve et avez procédé à des échanges de lettres. La question a été soulevée au Parlement par votre ministre. Ce dernier a formé de son côté un comité législatif. Toutefois, aucun ministre provincial élu par le peuple n'est venu exposer son point de vue. Apparemment, vous auriez reçu des lettres de représentants du Québec, de l'Ontario et d'une autre province.

**Le président:** Tous les procureurs généraux des provinces ont reçu dès le début une lettre du ministre de la Justice les invitant à faire part de leurs commentaires, de leurs critiques et de leurs préoccupations. Par la suite, ils ont reçu copie du projet de loi. Je crois comprendre que les ministres ont ensuite confié l'étude du dossier à des fonctionnaires.

[Text]

The point I would like to make is that we are now quite far down the road in the process.

**Senator Bonnell:** What I am trying to suggest, Mr. Chairman, is that this committee send a letter to all the ministers asking them if they wish to appear before us. Most Attorneys General in Atlantic Canada are so tied up right now with the Constitution that they cannot keep up on any new legislation in any depth.

**The Chairman:** Could they have done it in January?

**Senator Bonnell:** They have been at it for the last three or four years.

**The Chairman:** What is the point of writing to them?

**Senator Bonnell:** I say that we invite them up here now that they have time to think about it. If they do not want to come, then that is fine.

Is there a list of crimes that will come under this ticket arrangement and is that list available?

**Mr. Berlin:** The departments have designated over 3500 minor infractions as offenses which will be detailed in what we call the schedule of offenses, which will be regulations annexed to the legislation on proclamation. These are minor infractions that have been identified by departments that ought to fall within the ambit of this legislation.

**Senator Bonnell:** You will do this by regulation and not by act of Parliament?

**Mr. Berlin:** Yes, sir.

**Senator Bonnell:** So we will give all this power to bureaucrats again to change regulations afterward. Why do we not obtain a list now so that we may see which criminal offenses will be in the legislation?

**Mr. Berlin:** The difficulty is that the list is a fluid one which will change daily. There was some question as to whether that list ought to appear in the legislation itself. In our discussions with the 12 participating federal government departments and agencies in the legislation, the designation of an infraction and the accompanying notation of the fine limit is something which is fluid and will change according to practice and administration on an ongoing basis. It was felt that the most appropriate manner of dealing with schedule offenses would be in something that could be provided for in regulations and presented to the Canadian public by detailing them in the *Canada Gazette*.

**Senator Bonnell:** It is easy if you can do it by regulation. The little people up in Ottawa can say this and that about it. Do you not think the people should know what the fine will be as set out in the legislation? Apparently, this will be left to the

[Traduction]

J'aimerais simplement souligner ici que nous sommes maintenant à un stade très avancé du processus.

**Le sénateur Bonnell:** Ce que je veux proposer, M. le président, c'est que le comité envoie une lettre à tous les ministres pour leur demander s'ils souhaitent comparaître devant nous. La plupart des procureurs généraux du Canada Atlantique sont tellement pris par le dossier de la Constitution qu'ils ne sont pas en mesure d'étudier en profondeur quelque nouvelle loi que ce soit.

**Le président:** Auraient-ils pu le faire en janvier?

**Le sénateur Bonnell:** Ils y travaillent depuis les trois ou quatre dernières années.

**Le président:** Pour quelle raison faudrait-il leur écrire?

**Le sénateur Bonnell:** Pour les inviter à comparaître, maintenant qu'ils ont du temps à consacrer à la question. Et s'ils ne veulent pas venir, qu'il en soit ainsi.

Existe-t-il une liste des crimes qui tomberont sous le coup de la loi et, le cas échéant, est-il possible de l'obtenir?

**M. Berlin:** Les ministères ont désigné plus de 3 500 infractions mineures qui seront énumérées dans ce que nous appelons le barème des infractions, lesquelles feront l'objet d'un règlement annexé à la loi, au moment de sa promulgation. Il s'agit d'infractions mineures dont la liste a été dressée par les ministères et qui, selon ces derniers, devraient tomber sous le régime de la loi à l'étude.

**Le sénateur Bonnell:** Vous procéderiez par voie de règlement et non pas par voie de loi du Parlement?

**M. Berlin:** Oui, Monsieur.

**Le sénateur Bonnell:** Alors, nous allons encore donner pleins pouvoirs à des bureaucrates de modifier la réglementation par la suite. Pourquoi ne pas établir la liste maintenant, afin de pouvoir déterminer quels délits criminels figureront dans le texte de loi?

**M. Berlin:** Le problème tient au fait que la liste évoluera pour ainsi dire de jour en jour. On s'est demandé s'il fallait ou non inclure la liste des infractions dans la loi proprement dite. Des échanges que nous avons eus avec 12 ministères et organismes fédéraux ayant participé à l'étude du projet de loi, il ressort que la désignation d'une infraction et de l'amende maximale applicable est susceptible d'évoluer dans le temps, et avec l'usage. Nous avons jugé que la façon la plus souhaitable de traiter les infractions figurant au barème serait de les énumérer dans un règlement, dont les Canadiens pourraient prendre connaissance dans la *Gazette* du Canada.

**Le sénateur Bonnell:** Par voie de règlement, la chose est simple. Les gens diront toutes sortes de choses là-dessus. Ne pensez-vous pas que les gens devraient savoir quelle est la peine prévue par la loi? Apparemment, la décision sera laissée



[Text]

Governors in Council. They have enough to do in running their provinces without having to decide on fines and whether or not someone has to go to jail.

**The Chairman:** Senator Bonnell, when the offender is a young offender the Governor in Council has to determine if the ticket will be handled through a process in the young offender court system or the adult court system. That is the only decision that is made by the Governor in Council.

**Mr. Berlin:** It is the Orders in Council that will determine the regulations.

**The Chairman:** For instance, in your province, Senator Bonnell, the Lieutenant Governor on the advice of his political people in the provincial government will determine whether all offenses by youth offenders will be ticketed through the adult or the young offender process. The reason for this is that different provinces requested that it be done differently. What the legislation is saying is that we will let each province decide how it is to be done. It would then be consistent with how they are ticketing, no doubt, under their own highway traffic legislation and legislation of that nature.

**Senator Bonnell:** I have one more question which might not have anything to do with this legislation. I know of a fellow who is a landed immigrant. He is going up to citizenship court to become a Canadian. He is a good and fine chap, but he had one little fault. He got on the road one night with his car after coming from a party and he was over .08 on the breathalyser, which is a criminal offence. Because it is a criminal offence he cannot get his citizenship papers. He has a criminal record. His dear wife is pregnant and she has to get back to the other country because the time is up. The courts have decided that because now he is a criminal he cannot stay here. Can this legislation which is before us fix this up so that he can get a ticket instead?

**Mr. Berlin:** The contraventions legislation does not apply to the Criminal Code or federal criminal law. There is nothing under the responsibility of the Department of Justice or any of its legislation, primarily the Criminal Code, that comes within the ambit of this legislation. Thus, any offence of that nature is outside the ambit of the contraventions bill.

**Senator Bonnell:** So he cannot get his criminal record wiped out, then?

**Mr. Berlin:** No. For individuals who commit minor infractions, we would not have those consequences of conviction as

[Traduction]

aux gouverneurs en conseil. Ils en ont déjà bien assez de régler les affaires de leurs provinces respectives sans avoir à décider des amendes à imposer ou si quelqu'un doit ou non aller en prison.

**Le président:** Sénateur Bonnell, lorsque c'est un adolescent qui commet l'infraction, le gouverneur en conseil est appelé à décider si l'infraction sera du ressort d'un tribunal pour adolescent ou d'un tribunal pour adulte. C'est la seule matière dont le gouverneur en conseil doit décider.

**M. Berlin:** Ce sont les décrets du conseil qui détermineront la nature du règlement.

**Le président:** Par exemple, dans votre province, sénateur Bonnell, le lieutenant-gouverneur, après consultation avec les autorités politiques du gouvernement provincial, déterminera si toutes les infractions commises par des adolescents seront du ressort d'un tribunal pour adolescents ou d'un tribunal pour adultes, et cela, parce qu'il y avait divergences de vue entre les différentes provinces sur cette question. Ce que la loi dit, c'est qu'il reviendra à chaque province de décider comme elle l'entend. Les provinces décideront sans doute d'une ligne de conduite qui cadre avec celle qu'elles appliquent dans le cas des infractions au code la route et dans le cas d'autres lois de cette nature.

**Le sénateur Bonnell:** J'ai une autre question à poser, qui n'a peut-être pas directement rapport avec le présent projet de loi. Je veux vous parler d'un immigrant reçu de ma connaissance. Ce dernier veut devenir canadien, et se présente à la cour de citoyenneté. C'est quelqu'un de bien, mais il a commis une petite faute. Il a pris sa voiture pour rentrer chez lui après une fête, et il a enregistré un résultat supérieur à .08 au test de l'ivressomètre, ce qui constitue un délit criminel qui l'empêche d'obtenir ses documents de citoyenneté. Il a un casier judiciaire. Sa femme est enceinte et elle est forcée de retourner dans son pays d'origine, avant son accouchement prochain. Les tribunaux en ont décidé ainsi parce que le mari, considéré comme un criminel, ne peut rester au Canada. Le projet de loi que nous examinons permet-il de régler un cas semblable de manière que la personne en cause reçoive plutôt un procès-verbal pour la faute commise?

**M. Berlin:** La législation sur les contraventions ne s'applique pas au Code criminel ni au droit criminel fédéral. Aucune des responsabilités dévolues au ministère de la Justice ni aucune des lois que celui-ci applique, en particulier le Code criminel, n'entre pas dans le cadre de la présente législation. Par conséquent, toute infraction qui est du ressort du ministère de la Justice échappe au projet de loi sur les contraventions.

**Le sénateur Bonnell:** Alors la personne dont j'ai parlé ne peut être libérée de son casier judiciaire?

**M. Berlin:** Non. Les personnes qui commettent des délits mineurs ne s'exposent pas à une condamnation ni aux consé-

[Text]

you have detailed, senator, for things such as boating without a life jacket and picking flowers from a national park. Criminal activities as designated by the criminal law of Canada are not subject to the contraventions bill.

I think Senator Cools wanted to know about the designation. Senator, you may find the first reference in clause 17(2). There are about 12 or 15 references to it. Clause 17(2) is the authority for the Governor in Council to make a determination to youth court.

**Senator Doyle:** Mr. Chairman, I have only one question. It is whether this legislation would increase the number of offenses where the ticketing process provides one charge or one fee, for example, \$10, and where the guilty finding of the court would provide for a minimum fine of a larger amount. That is to say, when there is a financial encouragement to pay the ticket regardless of guilt or innocence. Does this increase the number of offenses? Does it add to the host of provincial offenses that are based on that premise?

**Mr. Berlin:** The schedule of offences will be, as you suggest, a description of what the particular offence is. There will be a set fine limit. It will be anywhere in the range from \$15 to a maximum of \$1,000, with the average being \$50 or \$75. That is the general fine limit.

The individual who would receive a ticket would have the determination right there. It would say, you have committed the infraction of picking flowers on national property or boating too close to shore, and your penalty is \$25. On the reverse it says, if you wish to pay, you may go here.

However, the individual is not required to pay. We always provide options for the individual to do two more things. The individual can request of the court that there be a lesser fine. There would be an admission of guilt but also a request; how about \$5 or \$10, and an explanation given as to why that would be appropriate.

The final option that is always available to the offender is to request a trial, to go to court, and have all evidence provided in open court.

So the determination of a set fine is not necessarily an inducement or an incentive to pay a fine. It is providing an opportunity, should the individual wish to avail themselves of this opportunity, to know the designated fine amount. How-

[Traduction]

quences que vous venez de décrire, monsieur le sénateur, si par exemple elles pilotent une embarcation sans porter de gilet de sauvetage ou encore si elles cueillent des fleurs dans un parc national. Les activités criminelles, reconnues telles selon le droit criminel du Canada, ne tombent pas sous le régime du projet de loi sur les contraventions.

Je crois que le sénateur Cools voulait entendre parler de la désignation. Monsieur le sénateur, vous trouverez la première allusion à cela au paragraphe 17(2). On compte de douze à quinze références au sujet, et le paragraphe 17(2) énonce précisément le pouvoir que détient le gouverneur en conseil de décider d'en référer à un tribunal pour adolescent.

**Le sénateur Doyle:** Monsieur le président, je n'ai qu'une question. Le présent projet de loi ferait-il augmenter le nombre de délits assortis d'une peine ou d'une amende, par exemple de 10 \$, et dans le cas desquels un verdict de culpabilité prononcé par un tribunal signifierait une amende minimale plus élevée? Autrement dit, y a-t-il des délits pour lesquels il existe une incitation financière à payer l'amende imposée, qu'il y ait culpabilité ou non? Cela fait-il augmenter le nombre de délits? Cela ajoute-t-il à la kyrielle de délits de compétence provinciale faisant l'objet d'une disposition de cette nature?

**M. Berlin:** Comme vous l'avez suggéré, l'annexe consacrée aux infractions contiendra une description de chacune des infractions. On y trouvera la limite à respecter en ce qui a trait au montant de l'amende. Ce dernier pourra varier de 15 \$ à 1 000 \$, mais il sera normalement de 50 \$ à 75 \$. Il s'agit de la limite générale imposée sur ces amendes.

L'individu qui reçoit un procès-verbal de contravention pourra y lire l'énoncé de cette contravention. Il saura ainsi qu'il a reçu ce procès-verbal de contravention parce qu'il a enfreint la loi, par exemple, en cueillant des fleurs sur un terrain du gouvernement fédéral ou en naviguant trop près des rives et il verra qu'il est passible d'une amende de 25 \$. Au verso du procès-verbal, on lui indiquera que s'il désire régler cette amende, il peut se présenter à tel endroit.

Cependant, le contrevenant n'est pas obligé de régler l'amende. Nous lui offrons toujours deux autres choix. En effet, il peut demander à un tribunal de diminuer le montant de l'amende. Dans un tel cas, il doit avouer sa culpabilité et présenter une demande dans laquelle il se proposera de payer 5 \$ ou 10 \$ d'amende tout en fournissant une explication qui justifiera sa requête.

Enfin, le contrevenant peut toujours choisir de demander que l'affaire soit entendue par un tribunal et de présenter toutes les preuves dont il dispose au procès.

L'établissement d'un montant déterminé pour l'amende n'incite pas ou n'encourage pas nécessairement le contrevenant à régler l'amende. Toutefois, si ce dernier choisit cette option, il saura au moins le montant exact de l'amende. Néan-



[Text]

ever, there is always the option for the individual to go to court and have a full open trial, according to the normal summary conviction procedures of the Criminal Code.

**Senator Doyle:** That is very interesting commentary, but I find it a little confusing. Does it offer in any way a lower fee for paying the ticket than would be the minimum amount that a judge could apply, that is without negotiation, without argument, without presentation, but straight forward. The judge says, I find you guilty, I must fine you \$20, but if you had not gone to court, you could have sent in \$10.

That is the case with many of these petty offences, at least in the province of Ontario. Will we extend this two-price-bargain system for federal offences?

**Mr. Roy:** I think, senator, the answer to your question is to be found in section 5.8 of the act, where we say that an amount established under paragraph 1(c), which is the amount which will appear on the ticket, may not be less than any minimum amount prescribed for the relevant offence by the enactment creating the offence. If there is a minimum there, the price on the ticket has to be at least that.

**Senator Doyle:** Three cheers.

**Senator Di Nino:** I have a supplementary question, Mr. Chairman. Could there be a court cost attached to the fine if the individual chose to go to court and lost?

**Mr. Roy:** Yes. This is one of the issues which will be discussed with the provinces because there are costs associated with going to court and having your case heard by the tribunal. On the other hand, if you decide to pay the fine and plead guilty, obviously there are no costs associated with this.

**Senator Di Nino:** In answer to Senator Doyle's question, it is quite likely then that those who would choose the alternative of going to court and who then lose, would likely pay the fine as prescribed, but, in addition, a cost attached to it by the courts in the specific province involved?

**Mr. Roy:** Yes.

**Senator Bonnell:** Plus the lawyer's fees.

**The Chairman:** I think the committee should go on record as not being against lawyer's fees.

**Senator Doyle:** If as you say, you will face costs, will it be written on the ticket that your costs will be \$80, or whatever, if you ask for a trial on this \$10 offence?

[Traduction]

moins, il peut toujours choisir d'avoir recours aux tribunaux et de régler l'affaire par procès, selon la procédure sommaire habituelle prévue dans le Code criminel.

**Le sénateur Doyle:** Je trouve votre commentaire très intéressant, mais quelques points sont pour moi encore obscurs. Le système que vous proposez prévoit-il le paiement d'une amende d'un montant inférieur, équivalant à l'amende minimale pouvant être imposée par un juge, lorsque le contrevenant choisit de régler l'amende directement, sans négocier, sans discuter et sans aller devant un tribunal? Si tel était le cas, le juge pourrait dire au contrevenant qu'il lui impose une amende de 20 \$ et que, s'il avait choisi de ne pas faire entendre l'affaire par un tribunal, il n'aurait eu à payer que 10 \$.

Tel est le cas pour le règlement d'un grand nombre d'infractions mineures, du moins en Ontario. Allons-nous appliquer un tel système d'amendes différentes au règlement des infractions de compétence fédérale?

**M. Roy:** Monsieur le sénateur, je crois que vous trouverez la réponse à votre question à l'article 5.8 de la Loi. Il y est stipulé que le montant fixé sous le régime de l'alinéa 1 c), celui inscrit dans le procès-verbal de contravention, ne peut être inférieur à la peine minimale fixée par le texte créant l'infraction. S'il y a un montant minimal fixé, il va de soi que le montant de l'amende inscrit sur le procès-verbal de contravention ne pourra lui être inférieur.

**Le sénateur Doyle:** Bravo !

**Le sénateur Di Nino:** Monsieur le président, j'aurais une autre question à poser. Si le contrevenant choisit de porter l'affaire devant un tribunal et qu'il perd, aura-t-il à payer des frais judiciaires en plus de l'amende?

**M. Roy:** Oui. Il s'agit d'une des questions dont on discutera avec les provinces parce qu'il y a des frais judiciaires afférents au recours au tribunal. D'un autre côté, si le contrevenant choisit de régler l'amende et de plaider coupable, il est évident qu'il n'y aura aucun frais judiciaire.

**Le sénateur Di Nino:** En réponse à la question du sénateur Doyle, est-il exact que les contrevenants qui choisiraient de porter leur cause devant un tribunal et qui verraient leur demande rejetée, devraient payer, en plus de l'amende établie, les frais judiciaires prescrits pour un tel recours dans cette province?

**M. Roy:** Oui.

**Le sénateur Bonnell:** En plus des honoraires d'avocat.

**Le président:** Je crois qu'il faut préciser que le comité n'a rien contre les honoraires des avocats.

**Le sénateur Doyle:** Si, comme vous le dites, le contrevenant doit défrayer des frais judiciaires, sera-t-il indiqué sur le procès-verbal de contravention que les coûts seront, par

[Text]

**Mr. Roy:** Generally, court costs vary from one case to another. It depends, for instance, on the number of witnesses who are requested to appear before a particular judge to hear that case because, as you probably know, every witness is allowed to receive some costs. So at the end of the day, it will be charged to the accused if he is found guilty. This is the way this system works and has been working for a long time.

In other words, we are not changing the practice as it exists right now. The courts recoup as much as possible those costs associated with hearing cases.

If you get a speeding ticket and you appear in court, you have to pay the fine, which may be \$50, plus costs. Those costs are not on the ticket. They are decided later, after the work is complete and they have figured out how much it has cost the court system to process this particular ticket.

**Senator Doyle:** There will be nothing printed on the ticket to discourage a person from using his rights?

**Mr. Roy:** No. Actually, it would be very difficult to do that, and I will tell you why. We have 10 provinces and two territories, and costs change from province to province. They may change from district to district. We are trying to have only one ticket applicable across the land, so it would be impossible to have only one amount printed on each and every ticket.

**Senator Doyle:** Ontario might be able to show you a trick or two.

**Senator Stanbury:** Mr. Chairman, we appreciate the attendance of Mr. Roy and Mr. Berlin. In general, I would not have any difficulty in supporting the efforts that you are making or the objectives of the bill. However, I would like to ask a few questions.

First, I have a question supplementing Senator's Bonnell's and the answers that he received. Mr. Chairman, we have had a pretty important rule in this committee that where matters touch the provinces, we do give them an opportunity to make representations. I think we had better do that in this case, as we have in all the others.

**The Chairman:** I do not want to get into an argument with you, Senator Stanbury. You are absolutely right. I thought the

[Traduction]

exemple de 80 \$, si le contrevenant choisit de porter devant un tribunal une infraction dont l'amende est de 10 \$?

**M. Roy:** En règle générale, les frais judiciaires varient d'une cause à une autre. Par exemple, ils dépendent du nombre de témoins appelés à comparaître devant le juge durant l'audience parce que, comme vous le savez probablement, chaque témoin a droit à une certaine rémunération. À la fin de la journée, ces frais seront imputés au contrevenant s'il est déclaré coupable. C'est ainsi que fonctionne le système judiciaire et ce, depuis bien longtemps.

Autrement dit, nous ne changerons rien au système actuel. Dans la mesure du possible, les tribunaux récupèrent les frais judiciaires afférents à l'instruction de ces causes.

Donc, si vous recevez une contravention pour excès de vitesse et que vous vous présentez devant le tribunal, vous devez payer l'amende, qui peut être de 50 \$. S'ajoutent à cette amende des frais judiciaires qui ne sont pas indiqués sur le procès-verbal de contravention. Le montant de ces frais est établi ultérieurement, lorsque l'affaire a été entendue et qu'on sait combien a coûté le traitement de cette contravention au système judiciaire.

**Le sénateur Doyle:** Il n'y aura rien d'écrit sur le procès-verbal de contravention pour décourager le contrevenant d'exercer son droit de recours au tribunal?

**M. Roy:** Non. En effet, il serait très difficile de le faire et je vais vous expliquer pourquoi. Notre pays est constitué de 10 provinces et de deux territoires et les frais judiciaires varient d'une province à l'autre. Ils diffèrent même de district en district. Nous essayons de concevoir un procès-verbal de contravention unique qui pourra être utilisé partout au Canada; il est donc impossible d'inscrire sur ce procès-verbal un montant de frais judiciaires qui serait le même partout.

**Le sénateur Doyle:** À ce propos, l'Ontario pourrait vous montrer plus d'un truc.

**Le sénateur Stanbury:** Monsieur le président, nous sommes heureux d'avoir messieurs Roy et Berlin parmi nous. Je suis en faveur de la plus grande partie des objectifs du projet de loi et j'appuie les efforts que vous leur consacrez. Cependant, j'aimerais vous poser quelques questions.

Premièrement, j'aimerais avoir des précisions sur le sujet abordé dans la question du sénateur Bonnell et dans la réponse qui lui a été donnée. Monsieur le président, nous avons établi une règle d'une importance indéniable au sein de notre comité à l'effet que nous donnons aux provinces l'occasion de faire des commentaires sur les questions qui les concernent. Je crois que nous devrions les consulter sur la question qui nous occupe, comme nous l'avons fait pour toutes les autres.

**Le président:** Je ne vous contredirai pas sur ce point, sénateur Stanbury. Vous avez absolument raison. Je croyais que



[Text]

rule was that the province had to be notified. That is really what they have said has happened.

**Senator Stanbury:** But we cannot leave the responsibility to others. I do not want to question the integrity of these gentlemen. However, I remember another committee meeting recently where the government people said, "We consulted fully with all these people." Yet we had one witness after another saying, "We never heard from them at all."

We cannot leave the responsibility for that to somebody else. We have to take our own responsibility. That is all I am talking about. So we notify them and tell them about it. They have now had an opportunity to see what has happened to the bill in terms of amendments and so on. They may all say, fine, we are happy now, but it seems to me, we have to take our own responsibility to see that they are notified.

**Senator Beaudoin:** I would like to say something about the question of provincial Attorneys General. Of course, under the Constitution they have the responsibility for the administration of justice, but we have the power of criminal law in the Parliament of Canada. If I am not mistaken, they have been consulted already and Attorneys General or Deputy Attorneys General do not often come before federal committees.

**Senator Cools:** Only recently. They used to come a lot.

**Senator Beaudoin:** Oh yes, we have some precedent. We have the precedent of a minister from Quebec appearing on the environment bill the other day, but this does not happen often.

I missed the first five minutes of the meeting. What was the reaction of the provinces? They were not really against that bill.

**The Chairman:** I do not mean to put words in the mouths of the witnesses, but my understanding was that the minister notified each provincial Attorney General.

**Senator Beaudoin:** And there was no reaction?

**The Chairman:** Oh yes, there was some reaction. Two provinces clearly had objections. The objections were addressed in the House of Commons committee and amendments were made based on those objections. Those two provinces have indicated satisfaction now. There have been ongoing meetings of provincial departmental officials with the Department of Justice, and there has been, in addition to that, a uniform law conference attended by all provinces, which dealt with this as well.

[Traduction]

selon la règle, les provinces visées étaient informées. C'est bien ce qu'il a été dit.

**Le sénateur Stanbury:** Néanmoins, nous ne pouvons laisser cette responsabilité aux autres. Je ne saurais mettre en doute l'intégrité de ces messieurs. Toutefois, je me rappelle que récemment, au cours d'une autre réunion du comité, des fonctionnaires nous ont déclaré: «Nous avons bien consulté tous les gens visés». Pourtant, les témoins qui ont ensuite comparu devant nous, nous ont assuré du contraire, l'un après l'autre, en disant qu'ils n'avaient jamais entendu parler d'eux.

Nous ne pouvons donc pas confier cette responsabilité à d'autres. J'insiste sur le fait que nous devons assumer nos propres responsabilités. Nous devons donc informer les provinces et les territoires. Ils auront ensuite l'occasion de suivre les débats sur le projet de loi et les modifications qui y seront apportées. Il se peut qu'ils acceptent le projet de loi tel qu'il est, mais il me semble que nous avons la responsabilité de voir à ce qu'ils soient au courant.

**Le sénateur Beaudoin:** Je voudrais ajouter quelque chose au sujet des procureurs généraux des provinces. Bien entendu, ils ont la responsabilité de l'administration de la justice en vertu de la constitution, mais c'est le Parlement qui a le pouvoir en ce qui a trait au droit pénal. Si je ne m'abuse, on les a consultés déjà et les procureurs généraux et les sous-procureurs généraux ne viennent pas souvent devant les comités du gouvernement fédéral.

**Le sénateur Cools:** Sauf que, récemment, ils sont venus souvent.

**Le sénateur Beaudoin:** Oui, il y a quelques précédents. Il y a celui d'un ministre du Québec qui est venu témoigner sur le projet de loi sur l'environnement l'autre jour, mais cela n'arrive pas souvent.

J'étais absent pendant les cinq premières minutes de la rencontre. Quelle a été la réaction des provinces? Elles n'étaient pas vraiment contre le projet de loi?

**Le président:** Je ne voudrais pas parler au nom des témoins, mais, si j'ai bien compris, le ministre a informé chacun des procureurs généraux des provinces.

**Le sénateur Beaudoin:** Et il n'y a pas eu de réaction?

**Le président:** Certes, il y en a eu. Deux des provinces avaient de toute évidence des objections. Celles-ci ont été soulevées au comité de la Chambre des communes et des amendements ont été apportés par suite de ces objections. Ces deux provinces se sont maintenant déclarées satisfaites. Il y a eu des réunions suivies entre les fonctionnaires des ministères provinciaux et le ministère de la Justice et il y a eu, en outre, sur cette question une conférence sur l'uniformisation des lois du Canada à laquelle toutes les provinces ont assisté.

[Text]

In addition, negotiations have been ongoing with the three most western provinces, B.C., Alberta and Saskatchewan, on refinements of court matters, and they continue today. Manitoba is in the process and they are about to do this in the Maritime provinces.

So it is well advanced. I do not disagree with what our colleagues have said about notifying them. It just seems to be strange to be doing it so long after the horse is out of the barn.

**Senator Bonnell:** It is not out yet. The door is open.

**The Chairman:** Yes.

**Senator Stanbury:** That is the very point. If the Senate is as useless as some of our media colleagues believe, then it is out of the barn, but it is not because we are here, and we have to take our own responsibility. We cannot lay our responsibility off on other people.

If you are telling me that there is some great urgency about getting this thing through before we rise for the campaign, then we might have to reconsider that, but it has been going for eight years and the discussions with the provinces are ongoing. So there is no rush about it and there is certainly no harm in us asking the provinces if they want to make any representations to us in view of all the discussions. We can say that we understand there have been amendments addressed with regard to their concerns, but that we are now about to put the final touch to it and would like to be sure it is the way they want it.

**The Chairman:** Let us go off the record for a minute.

(Discussion off record)

**The Chairman:** We will go back on the record.

**Mr. Berlin:** I can indicate, senators, that in the last several months we have had bilateral discussions in Saskatchewan, Alberta, British Columbia, Newfoundland, and Manitoba. I will be going to the Maritime provinces. Quebec has been contacted and a meeting has been established.

I will give you a flavour of the discussions that we usually have with the provinces. I usually give them a legislative overview, which is dealt with in five or ten minutes. They ask how big the ticket will be, whether it will fit into their computers and whether we will have a bilingual version. They ask whether they have to send notices by regular or registered mail, and whether they have to have duplicate copies. These

[Traduction]

De plus, des négociations se poursuivent avec les trois provinces les plus à l'Ouest, soit la Colombie Britannique, l'Alberta et la Saskatchewan sur des améliorations à apporter aux affaires des tribunaux. Le Manitoba est également engagé dans le processus et on se prépare à faire de même dans les provinces maritimes.

Les choses sont donc bien engagées. Je ne suis pas en désaccord avec ce qu'a dit votre collègue à l'effet qu'on pourrait les informer. C'est juste qu'il me paraît étrange de le faire si longtemps après le fait.

**Le sénateur Bonnell:** Le projet de loi n'est pas voté. Il est toujours temps.

**Le président:** Oui.

**Le sénateur Stanbury:** C'est justement de cela qu'il s'agit. Si le Sénat est aussi inutile que certains de nos collègues des médias le croient, il est trop tard, mais ce n'est pas parce que nous sommes ici, et nous nous devons de prendre nos responsabilités. Nous ne pouvons nous décharger de nos responsabilités sur d'autres.

Si vous me dites qu'il est d'une extrême urgence de faire passer ce projet de loi avant que nous entrions en campagne, alors nous pourrions avoir à reconsidérer cela, mais le projet de loi est à l'étude depuis huit ans et les discussions avec les provinces se poursuivent. Il n'y a donc pas de presse et ça ne ferait certainement pas de tort si nous demandions aux provinces si elles désirent formuler des observations concernant toutes les discussions. Nous pourrions leur dire qu'il y a eu des amendements sur les points qui les préoccupaient, mais que nous sommes sur le point de mettre la touche finale au projet de loi et que nous aimerions être sûrs qu'il est bien comme ils le voulaient.

**Le président:** Discutons entre nous pour quelques instants.

(Échanges non officiels)

**Le président:** Revenons à la discussion.

**M. Berlin:** Je peux dire ici, messieurs les sénateurs, qu'au cours des derniers mois, nous avons eu des discussions bilatérales avec les provinces de Saskatchewan, de Colombie Britannique, de Terre-Neuve et du Manitoba. Je me rendrai bientôt dans les provinces maritimes. Enfin, on est entré en communication avec le Québec et une date a été fixée pour une rencontre.

Je vais vous donner une idée des discussions que nous avons généralement avec les représentants des provinces. Je leur donne d'abord un aperçu de la loi, ce qui prend environ cinq à dix minutes. On me demande quelle sera la taille du procès-verbal, s'il pourra être intégré à leurs ordinateurs et s'il y aura une version bilingue. Les provinces veulent également savoir si elles devront envoyer des avis par courrier régulier



[Text]

are many of the tools of the legislation that they are anxious about now.

The legislation is drawn very heavily from three jurisdictions. It is modeled closely after the existing Quebec, Ontario and British Columbia legislative models. We have used different provisions of those, so the legislative provisions are familiar to the provinces. The discussions that we are entering into right now are on the nuts and bolts of how we get these matters through the courts. In my mind, much of that discussion, as my colleague has pointed out, is outside the legislative framework and is on things that are really of an administrative nature.

**Senator Stanbury:** I quite agree. I think Mr. Roy has been very fair and forthcoming and I appreciate Mr. Berlin's remarks. We are not really going to interest ourselves in those administrative details that you have just described, Mr. Berlin, and I appreciate that is not what we are talking about. We are talking about the principles of the bill and the question of whether, in contravention of our own policy of getting reactions from the provinces on legislation which affects them, we should simply accept what has been done in the past history of this legislation as a dismissal of our responsibility to correspond with the provinces. I cannot see that we can do that, but it is a matter for the committee to decide. If the committee decides in this case it is willing to do that, then that is fine.

You talked about the possibility of a written defence, which I thought was an innovative idea. Is it so innovative that it is not done in any of the provinces, or is it done in the provinces?

**Mr. Berlin:** Right now it only exists on paper in the Ontario legislative process. The Ontario Provincial Offences Act provides for the scheme of a written defence. However, they have not been able to proclaim that particular provision of their legislation. In discussing it with them in the past couple of years, they said they would very much like to try to bring that into force and would be willing to work with us on a pilot project to see administratively how we could accomplish it federally so that they can bring it into effect provincially.

**Senator Stanbury:** So that aspect would only come into force in provinces which had the machinery to handle it?

**Mr. Berlin:** We would hope to establish the machinery nationwide. We would hope to establish a pilot project with Ontario to see if it would work. If it works in Ontario, our legislation provides that it can exist across Canada, regardless of whether provincial legislation provides for it or not.

[Traduction]

ou par courrier recommandé et s'il leur faudra conserver des doubles. Ce sont là des aspects de la loi qui les inquiètent à l'heure actuelle.

La loi découle de celle de trois provinces. Elle s'inspire largement des lois existantes dans les provinces du Québec, de l'Ontario et de la Colombie Britannique. Nous avons repris plusieurs des dispositions de ces lois; ainsi ne sont-elles pas nouvelles pour les provinces. Les discussions que nous entretenons maintenant portent fondamentalement sur la façon dont ces questions sont soumises aux tribunaux. Dans mon esprit, une grande partie de la discussion, comme mon collègue l'a signalé, déborde le cadre de la loi et porte sur des choses de nature purement administrative.

**Le sénateur Stanbury:** Je suis assez d'accord. Je pense que M. Roy a été fort juste et honnête et je remercie M. Berlin de ses remarques. Nous n'allons pas nous pencher sur ces détails d'ordre administratif que vous venez de décrire, monsieur Berlin, et je suis heureux que ce que ne soit pas de cela que nous parlions. Ce qui nous occupe, ce sont les principes du projet de loi et de savoir si, en contradiction avec notre propre politique de demander aux provinces leurs réactions à l'égard des lois qui les touchent, nous ne devrions pas tout simplement accepter que ce qui a été fait dans le passé au sujet de ce projet de loi constitue un manquement à nos responsabilités de communiquer avec les provinces. Je ne pense pas que nous puissions le faire, mais c'est au comité de décider. Si le comité décide dans ce cas qu'il veut le faire, alors c'est très bien.

Vous avez mentionné la possibilité d'une défense écrite, et je pense que c'est une idée innovatrice. Est-ce une idée tellement innovatrice qu'aucune des provinces ne le fait ou est-ce que cela se fait dans les provinces?

**M. Berlin:** Cela n'existe que sur papier dans le processus législatif de l'Ontario. La *Loi sur les infractions provinciales* de l'Ontario prévoit une défense écrite. Mais il n'a cependant pas été possible d'inclure cette stipulation particulière dans leur législation. Dans des discussions que nous avons eu avec eux au cours des deux dernières années, ils nous ont dit qu'ils aimeraient beaucoup la faire entrer en vigueur et seraient prêts à travailler avec nous sur un projet pilote pour voir comment cela pourrait se faire sur le plan administratif à l'échelon fédéral, de façon qu'ils puissent l'appliquer à l'échelon provincial.

**Le sénateur Stanbury:** Alors cet aspect ne serait en vigueur que dans les provinces qui disposent des mécanismes pour l'appliquer?

**M. Berlin:** Nous espérons pouvoir mettre ces mécanismes en place à la grandeur du pays. Nous espérons mettre sur pied un projet pilote de concert avec l'Ontario pour voir si cela fonctionnerait. Si cela fonctionne en Ontario, notre loi prévoit que cela pourrait fonctionner à la grandeur du Canada, que les lois provinciales le prévoient ou non.

[Text]

**Senator Stanbury:** So was that the item that you mentioned, the pilot project?

**Mr. Berlin:** Yes.

**Senator Stanbury:** Are there other items in this legislation that will cause difficulty for the provinces in fitting into their pattern of handling this type of case?

**Mr. Berlin:** No. There may be little bugs. We are attempting to work out the size of the ticket. For example, is it uniform with their ticket size? Aside from that, no. They are well aware of how this legislation works.

**Senator Stanbury:** I liked your characterization of the legislation as allowing things to be handled more simply. Then you mentioned it would take you an hour, Mr. Roy, and Mr. Berlin five hours to explain the complexities of the legislation and the long list of alternatives that you listed as to what could happen if you did not pay the ticket and you went down to the next level. That does not necessarily reduce the paperwork of the courts. I cannot see how it will reduce the work of the courts, apart from those who pay immediately.

**Mr. Berlin:** We have done research. We believe we may issue approximately 400,000 tickets in the first year, based on the practice of currently issuing tickets for airport traffic regulations and government property traffic regulations. These are tickets we currently issue which will now be subsumed under the Contraventions Act. Our research indicates that if we have 400,000 offences now going before the courts and we have a compliance rate of 85 to 90 per cent for voluntary payment, depending on what the ticket is and where the jurisdiction is, and if we translate that to roughly a 75 to 80 per cent compliance rate, you can see that of the 400,000 offences, we are taking well over 300,000 of those offences out of the courts right now. Individuals will have the opportunity to not pay at court, which they must do now.

We do not want to burden any administrators in court with federal infractions, only matters that would be contested. If we issue 400,000 tickets with a high rate of compliance, we can simply avoid, et. al., entering into the court system in a great majority of the cases. That would visibly lessen the burden on the courts.

**Senator Stanbury:** You mentioned the long list of offences we are trying to bring into this legislation and that the offences would be listed in regulations and they might be changing from day to day. That scares me. If there is one good

[Traduction]

**Le sénateur Stanbury:** Alors c'est ça l'élément que vous avez mentionné, le projet pilote?

**M. Berlin:** Oui.

**Le sénateur Stanbury:** Y a-t-il d'autres éléments dans cette loi qui pourraient causer des problèmes aux provinces au plan de l'adaptation à leur méthode de traitement de ce type de cas?

**M. Berlin:** Non. Peut-être certains détails. Nous essayons de décider de la forme du procès-verbal de contravention. Par exemple, est-ce que les procès-verbaux de contravention sont uniformes? À part cela, non. Ils savent très bien comment cette loi fonctionne.

**Le sénateur Stanbury:** J'ai bien aimé la façon dont vous avez décrit la loi comme un moyen de régler les choses plus simplement. Vous avez ensuite mentionné que cela vous prendrait une heure, M. Roy, et cinq heures à M. Berlin, pour expliquer les complexités de la loi et énumérer la longue liste des conséquences si on ne payait pas la contravention et qu'on passait au palier suivant. Cela ne réduira pas nécessairement la paperasse des tribunaux. Je ne vois pas comment cela pourrait réduire le travail des tribunaux, sauf dans le cas de ceux qui paient sur le champ.

**M. Berlin:** Nous avons fait des études. Nous pensons que nous pourrions émettre environ 400 000 contraventions la première année, si on se base sur le nombre de contraventions présentement distribuées en vertu du règlement sur la circulation aux aéroports et sur le règlement relatif à la circulation sur les terrains du gouvernement. Ce sont des contraventions que nous émettons déjà, qui seraient alors subsumées en vertu de la *Loi sur les contraventions*. Nos recherches indiquent que si 400 000 infractions sont maintenant réglées en cour et qu'environ 85 à 90 p. 100 des contrevenants acceptent un règlement volontaire, selon la contravention et la juridiction, et si nous transposons ces chiffres à un taux de conformité d'environ 75 à 80 p. 100, vous pouvez voir que pour 400 000 infractions, nous parlons du règlement hors cour de plus de 300 000 de ces infractions. Les contrevenants auront la possibilité de ne pas payer au tribunal, ce qu'ils doivent faire maintenant.

Nous ne voulons pas imposer aux administrateurs des tribunaux les infractions fédérales, mais seulement les cas de contestation. Si nous remettons 400 000 procès-verbaux et que nous avons un taux élevé de règlement volontaire, nous pouvons simplement éviter d'avoir affaire aux tribunaux dans la grande majorité des cas. Cela réduirait sensiblement le travail des tribunaux.

**Le sénateur Stanbury:** Vous avez mentionné la longue liste des infractions que nous essayons de couvrir dans cette loi et vous avez dit que les infractions seraient énumérées dans les règlements et qu'elles pourraient changer d'une journée à



*[Text]*

thing about law or one characteristic that law should have, it is certainty; people should know that what they do is wrong and what the outcome of that conduct is. Perhaps you could help us by simply explaining why they change from day to day.

**Mr. Berlin:** They would change from day to day because—I do not mean that every offence will change day to day. Right now we have 12 federal government departments and agencies as part of this scheme. A number of other departments wish to enter into the scheme. So as new departments come on board, new infractions will be added. If there are over 40 government departments and agencies and if we can start to involve the Department of Health and Welfare and Consumer and Corporate Affairs, they add to the list of infractions. They have their fines. As they become more comfortable with the legislation and the legislation is in force for a period of time, they may add infractions, take off infractions they figure are not worth while, and so the list will be a fluid one that will rise and fall.

This is consistent with the purpose of the legislation, which is to provide a procedure for the prosecution of contraventions to reflect the distinction between criminal offences and regulatory offences, and that concept will always be the heart of our work with the departments. We must work under the notion that these are minor regulatory offences with an upper ceiling on the amount of the fine that can be charged. In that context, parameters will be placed on the departments and on the list; but, infractions will be added and subtracted as usage of the legislation goes forward.

**Mr. Roy:** I wish to add a bit of information about this piece of legislation. Bill C-46 does not create any new offences, and that will remain the same. Those offences are on the books already. You have something like 27,000 of those offences in Canada right now, according to calculations made by the Law Reform Commission. We are talking about giving some flexibility and providing law enforcement officers with a chance to issue a ticket so that the person who receives it is not as inconvenienced as he or she would otherwise be; that is, they receive a summons to appear in court for something that is minor in nature. It is already an offence. If it is not part of the Contraventions Act, if no ticket can be issued, this person will get a summons and will have to appear in court. Then there will be a trial if the person does not plead guilty. If the person does not show up in court, the Crown must have a full length trial, calling witnesses to show the court, beyond a reasonable doubt, that this person is guilty.

*[Traduction]*

l'autre. Cela me fait peur. Ce qu'il y a de bien avec la loi et s'il y a une caractéristique que la loi devrait avoir, c'est la certitude; les gens doivent savoir ce qu'ils font de mal et connaître les conséquences de leurs gestes. Vous pourriez peut-être nous aider en nous expliquant simplement pourquoi ces infractions changeraient d'une journée à l'autre.

**M. Berlin:** Elles changeraient d'une journée à l'autre parce que. . . Je ne veux pas dire que toutes les infractions changeraient d'une journée à l'autre. Jusqu'ici, douze ministères et organismes du gouvernement fédéral participent à ce projet. Un certain nombre d'autres ministères désirent en faire partie. À mesure que de nouveaux ministères se joindront à nous, de nouvelles infractions seront ajoutées. S'il y a quarante ministères et organismes et si nous pouvons obtenir la participation de Santé et Bien-être social et de Consommation et Affaires commerciales, ils ajouteront à la liste des infractions. Ils ont leurs propres amendes. À mesure qu'ils seront plus à l'aise avec cette loi, et lorsque la loi aura été en vigueur depuis un certain temps, ils pourront ajouter des infractions, enlever celles qu'ils ne trouvent plus justifiées, et ainsi la liste fluctuera avec ces ajouts et ces retraits.

Cela est conforme à l'objectif de la loi, qui est de prévoir une méthode de poursuite des contraventions qui fasse la distinction entre les infractions criminelles et les infractions réglementaires, et ce concept sera toujours au cœur de notre travail auprès des ministères. Nous devons travailler en gardant à l'esprit qu'il s'agit d'infractions réglementaires mineures et que le montant de l'amende pouvant être imposée est plafonné. Dans ce contexte, des paramètres seront imposés aux ministères et à la liste, mais des infractions seront ajoutées et d'autres enlevées au fur et à mesure de l'application de la loi.

**M. Roy:** J'aimerais ajouter quelques renseignements sur cette loi. Le projet de loi C-46 ne crée pas de nouvelles infractions, et cela ne changera pas. Ces infractions existent déjà. Nous avons maintenant environ 27 000 infractions au Canada, d'après des calculs faits par la Commission de réforme du droit. Nous voulons simplement ajouter un peu de souplesse et donner aux agents chargés de l'application de la loi la possibilité de remettre un procès-verbal de contravention de façon que la personne n'en subisse pas autant d'inconvénients que maintenant, c'est-à-dire en recevant une sommation à comparaître pour une infraction mineure. C'est déjà une infraction. Si cela ne fait pas partie de la *Loi sur les contraventions*, si on ne peut pas remettre de procès-verbal, cette personne recevra une sommation et devra comparaître en cour. Il y aura ensuite un procès si elle ne plaide pas coupable. Si la personne ne se présente pas en cour, la Couronne doit lui faire un procès et appeler des témoins pour prouver à la cour, hors de tout doute raisonnable, que cette personne est coupable.

[Text]

It seems to the Minister of Justice, because she is the sponsor of this piece of legislation, that this does not make much sense. But we are not creating offences. Those offences are still there. The legislation simply provides some flexibility, and we think that is good for the machinery of government, including the judiciary. It is also good for Canadians because instead of being stuck with something that must go to court, they can pay the ticket and get rid of it.

**Senator Stanbury:** I agree with the principle, and I think it is a good advance. I am a little concerned about the things that we have been talking about. To whatever extent we can improve the legislation, we should do so.

**Senator Di Nino:** My questions have been answered, but I want to make one quick comment on the issue of the provinces. We have been assured that the provinces have been given a fair opportunity to involve themselves and respond to this bill. There was a question as to whether there was any real urgency in processing or passing this bill quickly. Mr. Berlin's loquacious comments a few moments ago and Mr. Roy's comments indicate that not only in court time, but also in people's time, this could save a great deal of frustration and time, which translates into a great saving of money for our country.

I think that is a good enough reason to pursue it, assuming that we all agree that the provinces have been given an opportunity. It seems to me they have.

**The Chairman:** I take it that the notion of dealing through the mail is less criminal, not that the offense was very criminal to start with but it was an offense under a federal statute and you had to appear in a provincial court and this gave it a criminal flavour.

**Senator Cools:** With regard to Senator Beaudoin's remarks, I would like to support the idea that the committee should hear from provincial ministers more routinely, as it used to until recently. As a matter of fact, I remember when in 1984 we had all the provincial ministers of health before the social affairs committee, chaired by Senator Bonnell. It is the same old principle, if you do not use it you lose it. If this practice is falling into disuse I think we should re-energize it with some vitality.

The second thing I would like to say is for the reporters and the people who write the reports. I keep hearing this term "the provinces". It is like hearing the term "the Crown." One never knows to whom one is referring. I listened with great attentiveness to the witnesses and when they used the term "provinces", sometimes they were referring to interest groups,

[Traduction]

Il semble au ministre de la Justice, qui parraine ce projet de loi, que tout cela n'a pas de sens. Mais nous ne créons pas d'infractions. Ces infractions existent déjà. La loi prévoit simplement un peu plus de souplesse, et nous pensons que c'est favorable au fonctionnement du gouvernement, y compris le système judiciaire. C'est aussi favorable pour les Canadiens, parce que plutôt que d'être pris pour aller en cour, ils pourront payer leur contravention et s'en débarrasser.

**Le sénateur Stanbury:** Je suis d'accord en principe et je pense que c'est un progrès. Les choses dont nous avons parlé m'inquiètent un peu. Dans la mesure où nous pourrions améliorer la loi, nous devrions le faire.

**Le sénateur Di Nino:** J'ai obtenu des réponses à mes questions, mais je voudrais ajouter un commentaire rapide sur la question des provinces. On nous a assuré que les provinces ont eu l'occasion de participer à ce projet de loi et de faire connaître leur opinion. On s'est interrogé à savoir s'il était vraiment urgent de discuter de ce projet de loi ou de l'adopter rapidement. Les longs commentaires de M. Berlin il y a quelques moments et les observations de M. Roy nous indiquent que ce projet de loi pourrait épargner non seulement du temps aux tribunaux, mais aussi aux gens, et éviter beaucoup de frustration et de perte de temps, ce qui se traduit par une grande économie pour notre pays.

Je crois qu'il s'agit là d'une raison suffisante pour y donner suite, en supposant que nous admettons tous que les provinces ont eu la possibilité de se prononcer sur ce point. Il me semble que cela a été le cas.

**Le président:** J'imagine que l'idée de procéder par courrier donne à l'infraction un aspect moins criminel, même si elle n'était déjà pas très grave. Il s'agissait toutefois d'une infraction tombant sous le coup d'une loi fédérale, ce qui oblige le contrevenant à comparaître devant une cour provinciale, ce qui donne à l'infraction un caractère criminel.

**Le sénateur Cools:** Pour en revenir aux observations du sénateur Beaudoin, j'aimerais appuyer la proposition voulant que le comité entende plus régulièrement les témoignages des ministres provinciaux, comme c'était l'habitude jusqu'à récemment. En fait, je me rappelle qu'en 1984, tous les ministres provinciaux de la Santé sont venus témoigner devant le Comité des affaires sociales, présidé par le sénateur Bonnell. Le bon vieux principe selon lequel il faut se prévaloir de ses droits si l'on ne veut pas les perdre reste valable. Si cette règle est en voie de tomber en désuétude, je crois que nous devrions lui donner un nouveau souffle.

En second lieu, j'aimerais m'adresser aux sténographes et à ceux qui rédigent les rapports. J'entends régulièrement l'expression «les provinces». C'est comme entendre l'expression «la Couronne». On ne sait jamais de qui au juste il est question. J'ai écouté les témoignages avec beaucoup d'attention et lorsque les témoins employaient le terme «pro-



[Text]

sometimes bar associations, sometimes provincial government officials, very rarely to ministers. The federal government does represent the provinces as much as any province and perhaps in the future when we use the term "provinces" we could be more specific. I think it is causing great consternation. The usage of the term "provinces" has become so widespread. It is percolated through the media and the general population is picking it up.

Some years ago we used to say the "dominion government" and the "provincial government", but this is sort of a catch-all.

I have a question on clause 8. Those of us who serve on other committees have struggled at some point with this whole business of regulations and what should be properly contained in regulations. It has been a tendency of this government over the past eight years to build up the power of regulations greatly. In reference to clause 8, what was the thinking behind leaving the business of the definition of offenses to regulation and not to statute? I thought that was one of the things that laws did, provide certainty and clarity. Why have these powers been put into the regulations and not into statute?

**Mr. Roy:** I do not know whether in your view that would compound the problem. The offenses we are talking about and which will become "ticketable" are already offenses that have been adopted through regulation. What is the principle behind regulations compared to legislation? When it becomes technical, we should not ask parliamentarians generally speaking to look into these matters, but should leave them to regulation. You have to remember that the Statutory Instruments Act provides that there has to be prepublication and that a number of steps have to be taken so that the public will know in advance of regulations becoming law. Once they are law they are again published. They become part of the laws of Canada and are published in the *Canada Gazette*.

Let me try to answer your question specifically. Clause 8 refers to those offenses that have already been created. The Governor in Council, that is, the government and members of cabinet, will decide which of those should come under the Contraventions Act, because this whole notion is kind of fluid and some changes had to be made. If the government were to bring this before Parliament you senators would be involved with this and nothing else. There are some 40 departments. In this particular scheme we are talking about 12 of them. I do not see that as being an efficient use of the resources and time of parliamentarians.

[Traduction]

vinces», ils voulaient parfois parler de groupes d'intérêts, parfois de Corporations professionnelles des avocats, ou encore de représentants des gouvernements provinciaux, mais très rarement des ministres. Le gouvernement fédéral représente autant que les provinces elles-mêmes et il ceux qui utiliseront désormais le terme «provinces» devraient peut-être être plus explicites. Je crois que cette situation provoque beaucoup de confusion. L'emploi du terme «provinces» est devenu tellement répandu. Il est répandu par les médias et repris par le grand public.

Il y a quelques années, nous avions l'habitude de parler de «gouvernement fédéral» et de «gouvernement provincial», mais ce sont des mots plutôt polyvalents.

J'aimerais poser une question sur l'article 8. Ceux d'entre nous qui siègent à d'autres comités ont d'une manière ou d'une autre eu à débattre de toute cette question des règlements et des points sur lesquels ils devraient normalement porter. Au cours des huit dernières années, ce gouvernement a été enclin à donner considérablement de poids aux règlements. En ce qui a trait à l'article 8, pourquoi a-t-on décidé de laisser les règlements, plutôt que les lois, déterminer les infractions? Je croyais que ce genre de choses relevaient des lois, que celles-ci permettaient d'écarter les doutes et de faire la lumière. Pourquoi ces pouvoirs ont-ils été inscrits dans les règlements et non dans les lois?

**M. Roy:** Je ne sais pas si vous croyez que cela aggraverait le problème. Les infractions dont nous parlons et qui pourront entraîner le dépôt d'un procès-verbal sont déjà des infractions prévues par un règlement. Qu'est-ce qui distingue le règlement de la loi? Lorsque certaines questions deviennent techniques, nous ne devrions pas demander aux membres du Parlement en général de les étudier, mais plutôt invoquer le règlement. Rappelez-vous que la *Loi sur les textes réglementaires* prévoit qu'il doit y avoir publication préalable du règlement et qu'un certain nombre de mesures doivent être prises afin que le public sache à l'avance qu'un règlement deviendra une loi. Aussitôt que ce règlement devient officiellement une loi, ils est à nouveau publié. Il s'ajoute aux lois du Canada et est publié dans la *Gazette du Canada*.

Je vais tenter de répondre à votre question. L'article 8 porte sur des infractions qui existent déjà. Le gouverneur en conseil, en l'occurrence le gouvernement et les membres du Cabinet, déterminera quels sont celles qui seront prévues par la *Loi sur les contraventions*, étant donné que tout ce concept est plutôt vague et que certains changements doivent être apportés. Si le gouvernement devait soumettre cette question au Parlement, votre rôle en qualité de sénateurs se limiterait strictement à cela. Il existe environ 40 ministères. Le sujet qui nous occupe ne touche environ que 12 d'entre eux. Cela ne me semble pas être une exploitation efficace des ressources et du temps des membres du Parlement.

[Text]

Again in terms of principles, I think it is right to say that regulations are matters that are very specific and technical in nature. You should see some of the offenses we are talking about here; for instance, not having signed a form that you are supposed to sign under the Environment Protection Act. It will be ticketable. Should these things be brought to Parliament? That is the thinking behind the bill. We are not by this bill creating new criminal offenses. We are simply giving some flexibility to the system. I hope the process, which is not behind closed doors, will satisfy most parliamentarians and Canadians.

**Senator Bonnell:** Would you say it is a form of taxation by regulation rather than an act of Parliament:

**The Chairman:** Taxation?

**Senator Bonnell:** You can raise and lower the fine by regulation and say how much you have to pay. The money goes to the federal treasury.

**The Chairman:** There are I think 11 or 12 criteria that the regulation must pass and one of them is not to impose taxation by regulation.

**Senator Bonnell:** That is what the bill says, it gives the power to raise or lower the fine.

**The Chairman:** They have to be modest increases.

**Senator Bonnell:** If it is modest it is fine, otherwise you are saying it cannot be done. To me it is taxation by regulation.

**Senator Stanbury:** I think I understand a little better what the procedure is. We are dealing with offenses that have already been created by Parliament. They are not new offenses.

**The Chairman:** No, nor offenses of the past eight years.

**Senator Stanbury:** There may be offenses in the future that the government may decide should get the benefit of the this act.

In other words, the legislation that creates the offense provides for the penalty.

**Senator Bonnell:** Not fines.

**Senator Stanbury:** Yes.

**The Chairman:** Yes:

**Senator Bonnell:** So this will be nothing new?

**Senator Stanbury:** This is just a list of the offenses that the government has selected to fall under this act.

[Traduction]

Pour en revenir aux principes, je crois que l'on peut dire avec raison que les règlements sont des questions très particulières et techniques en elles-mêmes. Vous devriez voir quelques-unes des infractions dont nous parlons ici, par exemple l'omission de signer un formulaire contrairement aux exigences de la *Loi sur la protection de l'environnement*. Cette infraction pourrait entraîner le dépôt d'un procès-verbal. Devrait-on soumettre cette question au Parlement? C'est ce que laisse prévoir le projet de loi. Nous ne voulons, par cette loi, établir de nouvelles infractions criminelles. Nous souhaitons simplement assouplir un peu le système. J'espère que cette démarche, qui se fait au grand jour, saura plaire à la majorité des membres du Parlement et des Canadiens.

**Le sénateur Bonnell:** Voulez-vous dire qu'il s'agit d'une forme de taxe imposée par un règlement plutôt que par une loi du Parlement?

**Le président:** Une taxe?

**Le sénateur Bonnell:** Vous pouvez hausser et abaisser l'amende en invoquant le règlement et fixer le montant à payer. Cette somme est versée au trésor fédéral.

**Le président:** À ce qu'il me semble, le règlement doit englober 11 ou 12 critères, dont l'un interdit l'imposition d'une taxe par l'entremise de ce même règlement.

**Le sénateur Bonnell:** Le projet de loi est clair, il permet de hausser ou d'abaisser l'amende.

**Le président:** Ces hausses doivent être légères.

**Le sénateur Bonnell:** Si légères soient elles, il ne s'agit pas moins d'une amende. Sinon, vous diriez que cette façon de procéder est inadmissible. À mes yeux, c'est une imposition de taxe par réglementation.

**Le sénateur Stanbury:** Je crois que j'y vois un peu plus clair. Nous parlons d'infractions déjà établies par le Parlement. Il ne s'agit pas de nouvelles infractions.

**Le président:** Non, ni d'infractions remontant aux huit dernières années.

**Le sénateur Stanbury:** Dorénavant, le gouvernement pourra décider de soumettre certaines infractions aux dispositions de cette loi.

Autrement dit, la loi qui prévoit l'infraction fixe également la sanction.

**Le sénateur Bonnell:** Non pas des amendes.

**Le sénateur Stanbury:** C'est cela.

**Le président:** Exactement.

**Le sénateur Bonnell:** Il n'y aura donc rien de changé?

**Le sénateur Stanbury:** Ce n'est qu'une liste d'infractions que le gouvernement a décidé d'inclure dans cette loi.



[Text]

**Mr. Roy:** Because they are minor in nature.

**Senator Lewis:** If this legislation was not there, these offences would be treated in the ordinary way?

**Mr. Berlin:** Precisely.

**Senator Lewis:** Now some of those offences will come under the ambit of this legislation?

**The Chairman:** Hopefully there will be more as time goes on. At the present time only 12 departments are involved.

**Mr. Roy:** Earlier I used the example of not wearing a life jacket while boating on the Ottawa River and the RCMP coming up to that particular row boat and asking, "What is your name, sir? I am sorry, but you have committed an offence." At the present time a summons would be issued and you would have to appear in court. With the ticket you will have an opportunity, if you wish, to pay that fine at a financial institution.

**The Chairman:** Honourable senators, before I ask for any motion of approval, Senator Stanbury, did you want to move a motion to hoist this bill?

**Senator Stanbury:** I do not like the sound of hoisting it. That was not my purpose. I agree with the bill in principle, and our witnesses have been excellent today. I do not want to cause any difficulty. Mr. Roy has made it very clear that a month or two will not make a big difference in the operation of the system. I cannot imagine why the government would be in a great rush, except for the consideration mentioned by Senator Di Nino, which is legitimate, but the time involved is pretty short. I hate to see us break away from our policy of consulting provincial governments on matters which are clearly matters of their concern. If we do it once, we will do it again and again.

**Senator Bonnell:** We are here to protect the regions.

**Senator Stanbury:** We cannot depend on what other people have done; it is our own responsibility.

I move that the provinces be advised of our consideration of this matter.

**The Chairman:** And that we adjourn for today without further deliberations?

**Senator Stanbury:** Yes.

[Traduction]

**M. Roy:** Parce que ce sont des infractions qui sont légères de nature.

**Le sénateur Lewis:** Si la loi n'existait pas, ces infractions seraient traitées de la façon habituelle.

**M. Berlin:** Exactement.

**Le sénateur Lewis:** Certaines de ces infractions tomberont dorénavant sous le coup de cette loi.

**Le président:** Et avec le temps, il y en aura de plus en plus puisque seulement 12 ministères sont visés à l'heure actuelle.

**M. Roy:** J'ai fait référence plus tôt au cas d'une personne qui avait été interpellée par la GRC parce qu'elle ne portait pas de ceinture de sécurité alors qu'elle se trouvait à bord d'une embarcation sur la rivière Outaouais. L'agent lui a demandé son nom et lui a signalé qu'elle venait de commettre une infraction. Selon la façon de procéder actuelle, on remettrait une assignation au contrevenant et celui-ci devrait se présenter en cour. Avec le système de procès-verbaux, vous pourriez, si vous le souhaitez, acquitter l'amende dans une institution financière.

**Le président:** Honorables sénateurs, avant de passer à une motion d'approbation, j'aimerais demander au sénateur Stanbury s'il a l'intention de proposer le renvoi du projet de loi.

**Le sénateur Stanbury:** L'idée de reporter le projet de loi ne me dit rien qui vaille. Cela n'était pas du tout mon intention. Je suis d'accord en principe avec le contenu du projet de loi et je dois reconnaître que les témoins d'aujourd'hui ont été excellents. Je ne veux pas causer de problèmes. De l'avis de M. Roy, un mois ou deux de plus ne changera pour ainsi dire rien à l'application du système. Je ne vois pas pourquoi le gouvernement voudrait tant précipiter les choses, sauf pour ce qui est du point soulevé par le sénateur Di Nino, question qui me paraît d'ailleurs légitime, mais le délai est trop court. Cela me déplairait que nous passions outre à la règle de conduite que nous nous sommes donnée de consulter les gouvernements provinciaux sur les questions qui les intéressent directement. Si nous le faisons une fois, nous serons portés à le refaire.

**Le sénateur Bonnell:** Nous sommes ici pour protéger les intérêts des régions.

**Le sénateur Stanbury:** Nous ne devons pas nous sentir liés par les actions des autres, nous devons prendre nos responsabilités.

Je propose que nous informions les provinces de nos résolutions à ce sujet.

**Le président:** Voulez-vous qu'on s'arrête là?

**Le sénateur Stanbury:** Oui.

[Text]

**The Chairman:** All those in favour of Senator Stanbury's motion—

**Senator Beaudoin:** What does it mean in practice?

**The Chairman:** It means that we will write to the provinces and expect responses, probably by the end of October.

**Senator Di Nino:** Mr. Chairman, we will probably recess until the middle of November. What happens if one province does not respond? Do we then postpone it until after—

**The Chairman:** No, they do not have to respond at all. We only have to notify them.

**Senator Stanbury:** As a matter of fact, if none of them respond we are in great shape.

**The Chairman:** You have all heard Senator Stanbury's motion that we not proceed to report the bill today and that we reconvene after notifying the provinces of how we are proceeding.

**Senator Cools:** And inviting the ministers to appear.

**The Chairman:** Invite them to appear, if they wish. Or express their concerns in writing.

I assume we will have a vote. All those in favour of that motion please raise your hands.

Senator Bonnell, Senator Cools is a member of the committee.

One, two, three. All those against the motion? Three. I will cast the deciding vote to make four.

The motion is defeated.

Do you wish to have a clause-by-clause consideration of the bill?

**Senator Stanbury:** No, not for me.

**The Chairman:** Shall I report the bill without amendment?

**Senator Stanbury:** Please do.

**Senator Bonnell:** Am I not a member of the committee?

**The Chairman:** No. Senator Cools has replaced you.

**Senator Cools:** I have not replaced Senator Bonnell.

**The Chairman:** I asked that it be checked before we voted. Sorry.

[Traduction]

**Le président:** Tous ceux qui sont pour la motion du sénateur Stanbury—

**Le sénateur Beaudoin:** Qu'est-ce que cela veut dire dans les faits?

**Le président:** Cela veut dire que nous écrirons aux provinces et que nous leur demanderons de nous faire part de leurs réactions, probablement d'ici la fin octobre.

**Le sénateur Di Nino:** Monsieur le président, nous suspendrons probablement les travaux jusqu'à la mi-novembre. Que se passe-t-il si l'une des provinces ne nous répond pas? Reportons-nous alors le tout jusqu'à ce que—

**Le président:** Les provinces ne sont pas obligées de nous répondre. Nous sommes seulement tenus de les informer.

**Le sénateur Stanbury:** Pour dire vrai, si aucune d'elles ne répond, ce sera tant mieux pour nous.

**Le président:** Vous avez entendu la motion du sénateur Stanbury selon laquelle nous ne ferons pas rapport du projet de loi aujourd'hui et nous réunirons à nouveau lorsque nous aurons informé les provinces de la manière dont nous entendons procéder.

**Le sénateur Cools:** Et nous inviterons les ministres à paraître devant le comité.

**Le président:** Ils pourront témoigner, s'ils le souhaitent. Ou encore nous envoyer leurs observations par écrit.

Je suppose que nous allons maintenant passer aux voix. Tous ceux qui sont pour la motion, veuillez lever la main.

Sénateur Bonnell, le sénateur Cools est membre du comité.

Un, deux, trois. Ceux qui sont contre? Trois. Comme je détiens la voix prépondérante, je vais donc voter. Cela fait quatre voix contre.

La motion est rejetée.

Souhaitez-vous que nous étudions le projet de loi article par article?

**Le sénateur Stanbury:** Pour ma part, non.

**Le président:** Dois-je faire rapport du projet de loi tel quel, sans amendement?

**Le sénateur Stanbury:** Faites donc, je vous en prie.

**Le sénateur Bonnell:** Ne suis-je pas membre du comité?

**Le président:** Non. Le sénateur Cools vous a remplacé.

**Le sénateur Cools:** Je n'ai pas remplacé le sénateur Bonnell.

**Le président:** J'ai demandé qu'on vérifie ce point avant de procéder au vote. Je suis désolé.



[Text]

**Senator Bonnell:** That's great. What am I wasting my time here for?

**The Chairman:** The committee is adjourned.

The committee adjourned.

[Traduction]

**Le sénateur Bonnell:** Magnifique! Voulez-vous donc me dire ce que je fais ici?

**Le président:** La séance est levée.

Le comité suspend ses travaux.

## APPENDIX "LCA-32-A"

September 11, 1992

Senator Nathan Nurgitz  
Chairman, Standing Senate Committee on Legal  
and Constitutional Affairs  
The Senate of Canada  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4

Dear Senator Nurgitz:

Thank you for your letter of April 8, 1992, concerning amendments to the Young Offenders Act, and in particular with respect to data on the implementation of Bill C-12. I regret that I was unable to reply earlier but the issues you raised required additional consideration and research.

You have raised several important concerns, and I will attempt to address each of them in turn. I would like to note that the Canadian Centre for Justice Statistics conducts an ongoing Youth Court Survey (YCS), and some of the information you requested will be available from the YCS.

**1. Basic Information on Transfer**

The Youth Court Survey of the Canadian Centre for Justice Statistics collects information on the number of transfers ordered annually, the type of offence involved, and the age and sex of the accused. Further information can also be obtained on the prior record of the accused and the length of the proceedings.

**2. The establishment of a tracking system**

A special tracking system will have to be established to gather information on those cases where the application is denied, as well as on the use of detention pending transfer proceedings, the dispositions/sentences of youths transferred/not transferred, and how these dispositions of sentences are served.

It should be noted that the establishment of this tracking system will require the active co-operation of the jurisdictions and of a number of people involved at various stages in the court and correctional systems.

**3. Time and resources involved**

It will be some time (five to seven years, perhaps more depending on the number of cases involved) before we can obtain enough information to inform an objective debate on some of the issues raised in your letter. These issues include the effectiveness of conditional supervision; the comparative effectiveness of various types of measures used with youth



transferred/not transferred; the effects of transfer, etc. Unfortunately, we should not expect any systematic information on those issues to be available in time to inform the deliberations on Phase II amendments.

#### **4. The ancillary issue of public knowledge and awareness**

The ancillary issue of public knowledge and awareness is one which we also have been discussing, and are currently considering implementing a public legal education and information program. I agree that it is important that the public understand how the youth justice system functions, in order to counterbalance the often unfavourable publicity given by the media.

#### **5. Involvement of youth groups in discussions on Phase II**

While the proposals for Phase II of the legislative reform are already well underway, it is my intention to involve as many interested groups as possible in the consultation process, including youth groups, since they are the ones most affected by the Young Offenders Act.

I can assure you that my department is studying which measures would be the most appropriate to adopt in order to allow for the best research and results. This, in turn, will require the commitment and cooperation of the provinces and territories. This concern has already been brought to their attention, and I anticipate that much time and attention will be paid to these issues in the coming months. I can assure you that we will do our utmost to follow up on the implementation of the Bill, in order to best ensure the fulfilment of the joint objectives of rehabilitation and protection of the public.

I appreciate your taking the time to write to express your concerns on this matter.

Yours sincerely,

A. Kim Campbell

## ANNEXE «AJC-32-A»

Le 11 septembre 1992

Monsieur le Sénateur Nathan Nurgitz  
Président du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et  
constitutionnelles  
Sénat du Canada  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4

Monsieur le Sénateur,

Je vous remercie de votre lettre du 8 avril dernier à propos des modifications de la Loi sur les jeunes contrevenants et de données sur l'application du projet de loi C-12, en particulier. Je déplore le fait de n'avoir pu vous répondre plus tôt, mais les questions que vous avez soulevées ont exigé une étude et une recherche approfondies.

Vous abordez des points importants et je m'efforcerai de répondre à chacun d'eux. Je vous informe que le Centre canadien de la statistique juridique pratique une enquête permanente sur les tribunaux de la jeunesse, dont les responsables pourront vous fournir les renseignements que vous recherchez.

**1. Renseignements généraux sur le renvoi**

Les responsables de l'Enquête sur les tribunaux de la jeunesse recueillent des renseignements sur le nombre de renvois ordonnés chaque année, le genre d'infraction en cause et sur l'âge et le sexe de l'accusé. On peut aussi obtenir des renseignements sur le casier antérieur de celui-ci et la durée des procédures.

**2. Établissement d'un système de recherche**

Un système spécial de recherche va devoir être établi pour réunir des renseignements sur les demandes qui sont refusées, sur le recours à la détention pendant une procédure de renvoi, les peines des jeunes ayant ou non fait l'objet d'un renvoi et comment celles-ci sont exécutées.

L'active collaboration des provinces et des intervenants aux divers niveaux des systèmes judiciaire et correctionnel sera nécessaire pour établir ce système.

**3. Durée et ressources**

Un certain temps devra s'écouler (de cinq à sept ans, peut-être plus, selon le nombres d'affaires à traiter) avant que nous puissions disposer de renseignements suffisants pour étayer un



débat objectif sur quelques-uns des points que vous soulevez dans votre lettre. C'est le cas notamment pour l'efficacité de la liberté sous condition, l'efficacité comparée des divers types de mesures appliqués aux adolescents ayant ou non fait l'objet d'un renvoi, et les conséquences du renvoi. Nous ne prévoyons malheureusement pas de pouvoir disposer d'informations de ce genre à temps pour les délibérations sur les modifications de la phase II.

**4. Question subsidiaire de l'information et de la sensibilisation de la population**

Nos discussions ont également porté sur ce sujet et nous étudions actuellement la possibilité de mettre en oeuvre un programme de vulgarisation et d'information juridiques. Je conviens avec vous qu'il est important que la population comprenne le fonctionnement de la justice pour les jeunes, ce qui fera la contrepartie de la publicité souvent négative assurée par les média.

**5. Participation des groupes de jeunes aux discussions de la phase II**

Certes les propositions pour la phase II de la réforme législative sont déjà bien avancées, mais j'ai l'intention de faire participer autant de groupes concernés que possible aux consultations, notamment les groupes de jeunes puisqu'ils sont les plus directement concernés par la Loi sur les jeunes contrevenants.

Soyez assuré que mon ministère étudie les mesures qui conviennent le mieux pour obtenir les meilleures recherches et les meilleurs résultats. Ici aussi il faudra l'engagement et la coopération des provinces et des territoires. La question leur a déjà été signalée et je prévois que ces questions recevront beaucoup de temps et d'attention dans les mois à venir. Nous suivrons de très près la mise en oeuvre du projet de loi afin de conjuguer au mieux la réalisation des deux objectifs de réadaptation des jeunes contrevenants et de protection publique.

Je vous remercie d'avoir pris le temps d'exprimer vos préoccupations à cet égard et je vous prie d'agréer, Monsieur le Sénateur, l'expression de mes salutations distinguées.

A. Kim Campbell



















*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9

---

WITNESSES—TÉMOINS

*From the Department of Justice—Criminal Law Policy Section:*

Mr. Mark Berlin, Senior Counsel;

Mr. Yvan Roy, General Counsel.

*Du ministère de la Justice—Section de la politique en matière de droit pénal:*

M. Mark Berlin, avocat-conseil;

M. Yvan Roy, avocat général.

24  
32



Third Session  
Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la  
trente-quatrième législature, 1991-1992

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

**Legal and  
Constitutional  
Affairs**

**Affaires  
juridiques et  
constitutionnelles**

*Chairman:*  
The Honourable NATHAN NURGITZ

*Président:*  
L'honorable NATHAN NURGITZ

Tuesday, October 6, 1992

Le mardi 6 octobre 1992

Issue No. 33

Fascicule n° 33

**Third Proceedings on:**

**Troisième fascicule concernant:**

Review of the proposed regulation to the  
Referendum Act, in accordance with subsection 7(6)  
of the Act

L'étude du règlement proposé à la Loi référendaire,  
conformément à l'article 7(6) de la Loi



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Nathan Nurgitz, *Chairman*

The Honourable Richard J. Stanbury, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Berntson	Keon
Beaudoin	Lewis
Cools	Neiman
DeWare	Phillips
Di Nino	*Murray, P.C.
*Frith (or Molgat)	(or Lynch-Staunton)
Hastings	

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable Nathan Nurgitz

*Vice-président:* L'honorable Richard J. Stanbury

et

Les honorables sénateurs:

Berntson	Keon
Beaudoin	Lewis
Cools	Neiman
DeWare	Phillips
Di Nino	*Murray, P.C.
*Frith (ou Molgat)	(ou Lynch-Staunton)
Hastings	

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Neiman substituted for that of the Honourable Senator Kenny (October 5, 1992).

The name of the Honourable Senator Stanbury substituted for that of the Honourable Senator Bosa (October 5, 1992).

The name of the Honourable Senator Phillips substituted for that of the Honourable Senator Doyle (October 6, 1992).

The name of the Honourable Senator Nurgitz substituted for that of the Honourable Senator Marshall (October 6, 1992).

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Neiman substitué à celui de l'honorable sénateur Kenny (le 5 octobre 1992).

Le nom de l'honorable sénateur Stanbury substitué à celui de l'honorable sénateur Bosa (le 5 octobre 1992).

Le nom de l'honorable sénateur Phillips substitué à celui de l'honorable sénateur Doyle (le 6 octobre 1992).

Le nom de l'honorable sénateur Nurgitz substitué à celui de l'honorable sénateur Marshall (le 6 octobre 1992).

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate*, Tuesday, June 23, 1992:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Lynch-Staunton moved, seconded by the Honourable Senator Doyle:

That, pursuant to subclauses (6) and (7) of clause 7 of Bill C-81, An Act to provide for referendums on the Constitution of Canada, the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be the designated Committee to review the regulations proposed by the Chief Electoral Officer.

The question being put on the motion, it was adopted.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 23 juin 1992:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Lynch-Staunton propose, appuyé par l'honorable sénateur Doyle,

Que, conformément aux paragraphes (6) et (7) de l'article 7 du Projet de loi C-81, Loi concernant les référendums sur la Constitution du Canada, le Comité sénatorial des affaires juridiques et constitutionnelles soit le comité désigné pour étudier les règlements proposés par le directeur général des élections.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Gordon Barnhart

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, OCTOBER 6, 1992  
(38)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day in Room 256-S, at 2:00 p.m., the Chairman, the Honourable Senator Nurgitz, presiding.

*Members of the Committee Present:* The Honourable Senators Cools, Phillips, Hastings, Keon, Lynch-Staunton, and Nurgitz (6).

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* Ms. Mollie Dunsmuir.

*Also in attendance:* The official Reporters of the Senate.

The Chairman made his opening remarks.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated June 23, 1992, proceeded to consider the proposed regulation under the Referendum Act, in accordance with subsection 7(6) of the Act.

It was agreed,—That the letter dated October 2, 1992 from Mr. Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer, to Mr. Gordon Barnhart, Clerk of the Senate, be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings (*see Appendix*).

At 2:12 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 6 OCTOBRE 1992  
(38)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 14 heures, dans la pièce 256-S, sous la présidence de l'honorable sénateur Nurgitz (*président*).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Cools, Phillips, Hastings, Keon, Lynch-Staunton et Nurgitz. (6)

*Également présente:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: M<sup>me</sup> Molly Dunsmuir.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Le président fait une déclaration préliminaire.

Le Comité, en conformité avec l'ordre de renvoi du 23 juin 1992, étudie le règlement proposé en vertu de la Loi référendaire, en conformité avec le paragraphe 7(6) de ladite loi.

Il est convenu d'imprimer en annexe des procès-verbaux d'aujourd'hui la lettre adressée le 2 octobre 1992 par M. Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections, à M. Gordon Barnhart, greffier du Sénat (*voir annexe*).

À 14 h 12, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Heather Lank

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, October 6, 1992

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 2.00 p.m. to review the proposed regulation to the Referendum Act, in accordance with subsection 7(6) of the Act.

**Senator Nathan Nurgitz** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, I called this meeting of the committee because, on Friday of last week, the Chief Electoral Officer wrote to the Clerk of the Senate, pursuant to the Referendum Act, giving notice of a proposed regulation. There is no requirement for us to approve the regulation. In fact, there is not even a requirement for us to meet. However, I did not wish to face any criticism that I had received notice of this additional regulation to the Referendum Act but had not given the committee an opportunity to consider it. However, I am in the hands of the committee. The committee can do nothing, if it so chooses.

The effect of this regulation is that a broadcaster in Quebec is not permitted to broadcast the results of the referendum in the Maritimes until the polls close in Quebec; a broadcaster in Manitoba is not permitted to broadcast the results of the referendum in the Maritimes, Quebec and Ontario until the polls close in Manitoba, and so on. I think we are all clear on that point.

I will ask our research officer, Molly Dunsmuir, the following question: Except for the fact that Quebec is running its own referendum, the same referendum with the same question is being carried on simultaneously, with the same opening and closing times for polling. Would this regulation also apply during the course of a federal general election?

**Ms. Molly Dunsmuir, Research Officer, Library of Parliament:** This regulation regularizes the situation throughout the country, so that nothing pertaining to the referendum can be broadcast in any one province until the polls in that province are closed.

**The Chairman:** We have exactly that situation in the Canada Elections Act governing a federal election.

Senator Cools, before you arrived I was explaining that I called a meeting of the committee because we received notice of a proposed additional regulation. The committee was not compelled to meet, and it does not have to reach any conclusion. However, we have been notified that this regulation is being put in place.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 6 octobre 1992

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 14 heures, pour examiner le règlement proposé à la Loi référendaire en conformité avec le paragraphe 7(6) de la loi.

**Le sénateur Nathan Nurgitz** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, j'ai convoqué cette réunion du Comité parce que, vendredi de la semaine dernière, le Directeur général des élections a écrit au greffier du Sénat, aux termes de la Loi référendaire, pour l'aviser d'un règlement proposé. Nous ne sommes pas obligés d'approuver ce règlement. En fait, nous ne sommes même pas obligés de siéger. Toutefois, je ne souhaitais pas m'attirer les foudres de quiconque pour avoir été avisé de cet autre règlement à la Loi référendaire sans avoir donné au Comité la possibilité de l'examiner. Il appartient au Comité de décider. S'il le désire, il peut choisir de ne rien faire du tout.

Ce règlement a pour effet d'empêcher un diffuseur du Québec de publier les résultats du référendum dans les provinces atlantiques jusqu'à ce que les bureaux de scrutin soient fermés au Québec; de la même façon, le diffuseur manitobain ne peut publier les résultats du référendum dans les provinces atlantiques, au Québec et en Ontario tant que les bureaux de scrutin ne sont pas fermés au Manitoba, et ainsi de suite. Je crois que nous saisissons tous bien de quoi il s'agit.

Je demanderais à notre attachée de recherche, M<sup>me</sup> Molly Dunsmuir, de répondre à ceci: exception faite de la consultation populaire qui a lieu au Québec, le même référendum portant sur la même question a lieu partout au Canada simultanément, les heures d'ouverture et de fermeture des bureaux de scrutin étant les mêmes. Ce règlement s'appliquerait-il également dans le cadre d'élections générales fédérales?

**Mme Molly Dunsmuir, attachée de recherche, Bibliothèque du Parlement:** Le règlement régularise la situation à l'échelle du pays, de sorte que rien n'ayant trait au référendum ne peut être publié dans une province avant la fermeture des bureaux de scrutin de cette province.

**Le président:** La Loi électorale du Canada prévoit exactement la même chose lorsque se tiennent des élections fédérales.

Sénateur Cools, avant votre arrivée, j'expliquais que le Comité avait été convoqué en raison d'un avis que nous avons reçu nous informant d'un autre règlement proposé. Le Comité n'était pas tenu de siéger et il n'a pas à faire des conclusions. Cependant, nous avons été avisés de la prise de ce règlement.



[Text]

The effect of the regulation is that a broadcaster cannot broadcast the results of the referendum from another area or province before the polls close in the broadcaster's own province or district. For example, the broadcaster could not broadcast the results of the referendum in a province where the polls had closed earlier.

I thought it preferable that the members of the committee have an opportunity to meet, but there is no magic and we do not need to make a recommendation.

**Senator Hastings:** You said there was no requirement. Do we only take notice?

**The Chairman:** Yes. Under the Referendum Act the Chief Electoral Officer has the power to make regulations. However, the regulation-making power requires him to give notice to this committee and to the House of Commons Justice committee of the changes. If Parliament is not sitting, then he must give notice to the two Clerks. In this case, he has done that. The Chief Electoral Officer phoned me and gave notice.

**Senator Cools:** I understand that the Referendum Act requires that the information for the regulation be given to us, but it requires no input or opinion from us. Is that what I am hearing you say?

**The Chairman:** Correct.

**Senator Hastings:** No approval, or no rejection?

**Senator Cools:** Nothing at all.

**The Chairman:** When the earlier regulations were tabled, we met and we did make some critical comments. That meeting was also called on short notice. I was not at that meeting, which was chaired by Senator Frith.

**Senator Hastings:** There will be nothing further?

**Senator Cools:** We should at least look at the proposed regulation. I was only two minutes late—

**The Chairman:** And we are already finished!

**Senator Cools:** A friend of mine arrived for a funeral two minutes late and it was all over.

**The Chairman:** This is not like a funeral, Senator Cools.

**Senator Lynch-Staunton:** Should a broadcaster breach this provision, is there any penalty?

**Senator Cools:** Where does the authority come from?

[Traduction]

Comme je l'ai déjà dit, le règlement a pour effet d'empêcher un diffuseur de publier les résultats du référendum d'une autre région ou d'une autre province avant la fermeture des bureaux de scrutin dans la province ou la circonscription même du diffuseur. Ainsi, le diffuseur ne pourrait retransmettre les résultats du référendum dans une province où les bureaux de scrutin ont fermé plus tôt.

J'estimais préférable de donner aux membres du Comité la possibilité de se réunir, mais l'objet de la réunion n'a rien de sorcier, et nous n'avons pas besoin de faire une recommandation.

**Le sénateur Hastings:** Vous dites qu'il n'y a pas d'obligation. Est-ce à dire que nous nous bornons à en prendre connaissance?

**Le président:** Effectivement. Aux termes de la Loi référendaire, le Directeur général des élections est habilité à prendre des règlements. Cependant, ce pouvoir de réglementation l'oblige à aviser notre Comité et le Comité permanent de la justice de la Chambre des communes de tout changement. Si le Parlement ne siège pas, il doit alors en donner avis aux deux greffiers. C'est ce qu'il vient de faire. Le Directeur général des élections m'a appelé pour m'en aviser.

**Le sénateur Cools:** Si j'ai bien compris, la Loi référendaire exige que nous soyons informés de la prise du règlement, mais elle ne prévoit pas que nous participions au processus, ni que nous nous prononcions. Ai-je bien compris?

**Le président:** C'est exact.

**Le sénateur Hastings:** Nous n'avons pas à approuver, ni à rejeter quoi que ce soit?

**Le sénateur Cools:** Rien de tout cela.

**Le président:** Lorsque les règlements antérieurs avaient été déposés, nous nous étions réunis pour faire certaines observations. Cette réunion-là avait, elle aussi, été convoquée en catastrophe. Je n'y étais pas. Le fauteuil était occupé par le sénateur Frith.

**Le sénateur Hastings:** Y a-t-il autre chose?

**Le sénateur Cools:** Nous devrions au moins examiner le règlement proposé. Je n'étais en retard que de deux minutes—

**Le président:** Et nous avons déjà terminé!

**Le sénateur Cools:** Un de mes amis est arrivé deux minutes en retard à des obsèques. Elles étaient déjà terminées.

**Le président:** Nous ne sommes pas à des obsèques ici, sénateur Cools.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Si un diffuseur enfreint le règlement, est-il passible d'amendes?

**Le sénateur Cools:** Quelle est la loi habilitante?

[Text]

**Senator Lynch-Staunton:** The authority is vested in the Canada Elections Act, and the Chief Electoral Officer has the right to apply that authority to the Referendum Act.

**The Chairman:** Section 267 of the Canada Elections Act states:

(1) Subject to this Act, every person who is guilty of an offence under this Act is liable

(a) on summary conviction, to a fine not exceeding one thousand dollars or to imprisonment for a term not exceeding one year or to both; or

(b) on indictment, to a fine not exceeding five thousand dollars or to imprisonment for a term not exceeding five years or to both.

**Senator Lynch-Staunton:** The solution to the problem of transmitting information before polls close elsewhere is to have all the polls close at the same time. Perhaps we could make a recommendation along those lines.

**The Chairman:** That has been looked at many times.

**Senator Lynch-Staunton:** I understand that. It was in the Lortie report.

**Senator Hastings:** There was a bill to that effect introduced in the Senate, and sponsored by Senator Austin.

**The Chairman:** There was also a bill sponsored by a member of the House of Commons.

**Senator Hastings:** So far, it has been impractical.

**The Chairman:** There is a culture in this country that voting is from 8.00 a.m. to 8.00 p.m.

Is there agreement to append to the transcript Mr. Kingsley's letter to Mr. Barnhart?

**Hon. Senators:** Agreed.

(For text of document, see Appendix p. 33A-1)

The committee adjourned.

[Traduction]

**Le sénateur Lynch-Staunton:** C'est la Loi électorale du Canada; elle prévoit que le Directeur général des élections a le droit de l'appliquer à la Loi référendaire.

**Le président:** L'article 267 de la Loi électorale du Canada dispose que:

(1) Sous réserve des autres dispositions de la présente loi, quiconque commet une infraction à la présente loi est passible, sur déclaration de culpabilité:

a) par procédure sommaire, d'une amende maximale de mille dollars et d'un emprisonnement maximal d'un an, ou de l'une de ces peines;

b) par mise en accusation, d'une amende maximale de cinq mille dollars et d'un emprisonnement maximal de cinq ans, ou de l'une de ces peines.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Pour éviter que de l'information soit transmise avant la fermeture des bureaux de scrutin ailleurs, il suffit de fermer tous les bureaux de scrutin au même moment. Peut-être devrions-nous faire une recommandation en ce sens.

**Le président:** Cette question a déjà été abordée à de nombreuses reprises.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Je le sais, entre autres dans le rapport Lortie.

**Le sénateur Hastings:** Un projet de loi à cet effet a été présenté au Sénat, sous le parrainage du sénateur Austin.

**Le président:** Un autre projet de loi parrainé par un député a aussi été déposé à la Chambre des communes.

**Le sénateur Hastings:** Jusqu'ici, cette solution ne s'est pas avérée pratique.

**Le président:** La tradition veut, au Canada, que les bureaux de scrutin demeurent ouverts de 8 heures à 20 heures.

Les membres sont-ils d'accord pour que la transcription de la lettre adressée par M. Kingsley à M. Barnhart figure en annexe?

**Des voix:** Adopté.

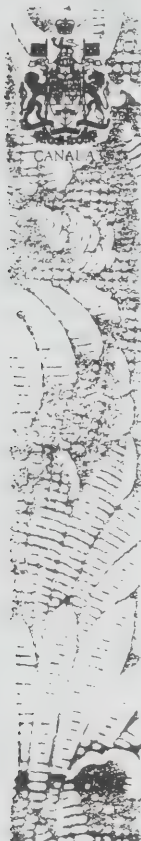
(Le texte du document figure à l'annexe, p. 33A-5)

La séance est levée.





## APPENDIX



The Chief Electoral Officer • Le directeur général des élections

October 2nd, 1992

Mr. Gordon Barnhart  
Clerk of the Senate  
Room 289-S  
Parliament Buildings  
OTTAWA, Ontario  
K1A 0A4

Dear Mr. Barnhart:

In accordance with subsection 7(6) of the Referendum Act, I am depositing for review the attached regulation. The authority for this regulation is contained in subsection 7(3) of the Referendum Act, which reads as follows:

"(3) Subject to this Act, the Chief Electoral Officer may, by regulation, adapt the Canada Elections Act in such manner as the Chief Electoral Officer considers necessary for the purposes of applying the Act in respect of a referendum."

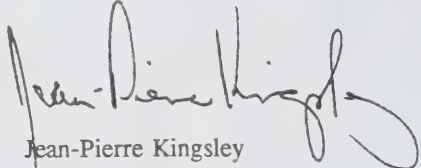
The date on which I propose to make the subject regulation is October 12th, 1992.

I would also request that a copy of this letter and the relevant material be sent to each Member of the Committee. Sufficient copies are included. Should Members have questions concerning this regulation, may I suggest that they be channelled through the Clerk of the Committee to the General Counsel, Mr. Jacques Girard. Recommendations could be dealt with in the same manner but referred to my attention.



I would also request that this material be submitted to Members of the Committee forthwith as agreed, in order to allow us to meet the time frames. The French versions of this letter and its attachments are included.

Yours truly,



Jean-Pierre Kingsley

Attachments

## SCHEDULE

1. Section 328 of the Canada Elections Act is adapted by adding, immediately after subsection (1), the following:

"(1.1) For the purpose of subsection (1), "polling in any electoral district in Canada" is deemed to include polling carried out within such district on the same question and on the same day under the Referendum Act (R.S.Q., c. C-64.1) of Quebec.

(1.2) No broadcasting undertaking shall, in the province of Quebec, before the hour fixed by or pursuant to the Referendum Act of Quebec for the closing of the polls in Quebec, publish the result or purported result of the polling carried out on the same question and on the same day in any other electoral district in Canada."



## EXPLANATORY NOTE

Section 328 of the Canada Elections Act prohibits the publication by any means of the results of polling in any electoral district in Canada prior to the close of the polls in that district. The purpose of this provision is to prevent the publication of partial electoral results from influencing voters in electoral districts situated in time-zones where the polls are still open at times when the results from electoral districts where the polls have already closed may be available.

Section 328 is adapted for purposes of the 1992 Referendum. As a result of the fact that the Referendum Proclamation does not apply to Québec, the intended effects of this section, namely to protect the integrity of the electoral event, and to ensure that all voters can cast their ballots throughout the polling day without being affected by early, incomplete, possibly misleading, or general results from other districts, are prevented from being achieved.

The present regulation is designed to resolve the two difficulties arising out of this situation. First, it aims to protect the integrity of the Québec Referendum from being influenced by prematurely broadcast results from the Newfoundland and Atlantic time-zones. Second, by avoiding the premature publication of the results of the Québec Referendum in the Central, Mountain and Pacific time-zones, it seeks to protect the integrity of the Federal Referendum in these areas.

This regulation would have the effect of ensuring that all voters across Canada, including Québec, are treated equally. It also ensures that all stations and networks will be treated the same, no matter where they are located. It is founded on the authority of the Referendum Act and, in the case of (1.1) concerning Québec specifically, is also supported by the federal jurisdiction over broadcasting.

## ANNEXE

le 2 octobre 1992

Monsieur,

Conformément à l'article 7(6) de la Loi référendaire, je dépose pour étude le règlement ci-joint. Ce règlement est pris conformément à l'article 7(3) de la Loi référendaire, lequel se lit comme suit:

"(3) Sous réserve des autres dispositions de la présente loi, le directeur général des élections peut, par règlement, adapter la *Loi électorale du Canada* de la façon qu'il estime nécessaire à son application au référendum".

La date à laquelle je me propose de prendre ce règlement est le 12 octobre 1992.

J'apprécierais donc qu'une copie de cette lettre et des documents l'accompagnant soit transmise à chaque membre du Comité. Un nombre suffisant de copies est joint. Si les membres devaient avoir quelque question que ce soit concernant ce règlement, je suggère qu'elles soient acheminées au Conseiller général, Me Jacques Girard, par l'entremise du Greffier du Comité. Les recommandations pourraient être traitées de la même façon, en étant toutefois portées à mon attention.

Tel que convenu, j'apprécierais également que ces documents soient transmis aux membres du Comité dans les meilleurs délais, de manière à nous permettre de rencontrer notre échéancier.

J'inclus copies de la version anglaise de cette missive et de ses documents d'accompagnement.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de ma haute considération.

Jean-Pierre Kingsley



## ANNEXE

1. L'article 328 de la Loi électorale du Canada est modifié par insertion, après le paragraphe (1), de ce qui suit:

"(1.1) Pour les fins du paragraphe (1), "scrutin dans une circonscription au Canada" est réputé inclure le scrutin tenu dans une telle circonscription sur la même question et le même jour en vertu de la Loi sur la consultation populaire du Québec (L.R.Q., c. C-64.1).

(1.2) Aucune entreprise de radiodiffusion ne publiera au Québec le résultat ou ce qui est censé être le résultat du scrutin tenu sur la même question et le même jour dans n'importe quelle autre circonscription au Canada avant l'heure fixée pour la fermeture des bureaux de scrutin par la Loi sur la consultation populaire du Québec."

### NOTE EXPLICATIVE

L'article 328 de la Loi électorale du Canada défend la publication, par tout moyen, des résultats du scrutin dans une circonscription électorale au Canada avant la fermeture des bureaux de scrutin dans cette circonscription. L'objectif de cet article est d'éviter que des résultats électoraux partiels, provenant des circonscriptions où les bureaux de scrutin sont déjà fermés, n'influencent les électeurs des circonscriptions situées dans des fuseaux horaires où les bureaux de scrutin sont déjà ouverts.

L'article 328 est adapté aux fins du référendum de 1992. Provenant du fait que la proclamation référendaire ne s'applique pas au Québec, les objectifs visés dans cet article, c'est-à-dire d'assurer l'intégrité de l'événement électoral et d'assurer que tous les électeurs puissent voter durant la journée entière du scrutin sans qu'ils soient influencés par des résultats prématurés, incomplets, possiblement erronés ou par des résultats généraux provenant d'autres circonscriptions, sont neutralisés.

Le présent règlement vise à résoudre les deux difficultés provenant de cet état de fait. Tout d'abord, il entend éviter que le résultat du référendum québécois ne soit influencé par la diffusion prématurée des résultats provenant des fuseaux horaires de Terre-Neuve et des provinces atlantiques. Ensuite, en voulant éviter la publication prématurée dans les fuseaux horaires central, des montagnes et pacifique des résultats provenant du référendum québécois, il vise à protéger l'intégrité du processus référendaire fédéral dans ces régions.

Ce règlement aurait l'effet d'assurer l'égalité de traitement à tous les électeurs du Canada, y compris ceux du Québec. En outre, il assure que les radiodiffuseurs et les réseaux soient traités de manière égale, indépendamment de leur situation géographique. Ce texte puise son autorité dans la Loi référendaire et est basé, dans le cas du paragraphe (1.1) concernant plus particulièrement le Québec, sur la juridiction fédérale sur la radiodiffusion.

---





*If undelivered, return COVER ONLY to:*

Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*

*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :*

Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9







NOV 15 1993



